

ІНСТИТУТ ПРИКЛАДНИХ ГУМАНІТАРНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми виявлення корупційних правопорушень

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

**Харків
2003**

З М І С Т

Вступ	3
Правові засади виявлення корупції в Україні (характеристика законодавства)	5
Адміністративно-управлінські заходи	19
Поліцейські заходи	46
Заходи засобів масової інформації.	62
Додатки	76

Вступ

Для забезпечення своєї безпеки, нормального функціонування державного апарату, реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина держава повинна вживати адекватних заходів щодо протидії корупції.

В останні роки в Україні неодноразово організовувались антикорупційні заходи, які в основному зводилися до виголошення гучних гасел про необхідність боротьби з корупцією, прийняття “суворих” програм, постанов і указів, проведення показових адміністративних нарад на найвищому рівні державного управління тощо. Однак, відчутних результатів такого роду заходи не дали та й не могли дати. Така ситуація стала наслідком того, що боротьба з корупцією в Україні не має належного наукового забезпечення, здійснюється безсистемно, за відсутності стратегії й тактики запобігання і протидії корупції. Через що головні зусилля витрачаються для реагування на окремі корупційні прояви, а не на усунення причин і умов, що сприяють їм.

Ситуацію у сфері виявлення і боротьби з корупцією можна змінити на краще, за умови якщо діяльність державних органів по запобіганню та протидії корупції буде здійснюватись системно, комплексно, на основі науково обґрунтованих концептуальних підходів.

Розробка і реалізація стратегії виявлення і протидії корупції повинна базуватись на науковому баченні сутності корупції як соціального явища. Цей момент, незважаючи на його теоретичний аспект, є надзвичайно важливим у боротьбі з корупцією, оскільки без розуміння сутності корупції неможливо визначити реальні цілі боротьби й адекватні засоби їх досягнення.

Стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути попередження і виявлення корупційних проявів. Аналіз політичної, нормотворчої і правозастосовчої діяльності органів державної влади України дає підстави констатувати той факт, що основним засобом у боротьбі з корупцією є посилення адміністративно-управлінських і репресивних заходів. При цьому, дещо применшується роль такого потужного інструменту по виявленню корупції, яким могли б стати засоби масової інформації (далі – ЗМІ). У розвинутих цивілізованих країнах ЗМІ виступають одним з найпотужніших антикорупційних соціальних інститутів та інструментів: встановлення і оприлюднення журналістами фактів зловживання владою з боку державних чиновників здебільшого стає приводом до відповідних перевірок їх діяльності і притягнення винних осіб до відповідальності.

Високої ефективності у виявленні корупційних проявів можна досягти лише комплексним застосуванням засобів і заходів, які знаходяться у розпорядженні апарату державної влади, правоохоронних органів та ЗМІ.

Вбачається доцільним розкрити зміст цих засобів і заходів окремо, по напрямкам діяльності, спрямованим на виявлення корупції.

1. Правові засади виявлення корупції в Україні (характеристика законодавства)

1.1. З часу проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р., ґрунтуючись на Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990р., та Акті проголошення незалежності України, Верховною Радою України, Президентом України та Урядом України постійно приділяється увага протидії злочинності і корупції в державі. За цей час напрацьована відповідна нормативно-правова база, на підставі якої створені спеціальні структури для боротьби з організованою злочинністю та корупцією, підписано та ратифіковано ряд міжнародних конвенцій про міждержавне співробітництво у цьому напрямку.

Розпочата в Україні правова реформа в умовах переходу суспільства до багатоукладної економіки і плюралістичної політики, поставила перед органами державної влади надзвичайно важливе питання про забезпечення повноважень правоохоронних органів та формування реальних умов для безкомпромісної боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Систему публічно-правових актів, що визначають державну політику і стратегію боротьби з організованою злочинністю та корупцією, утворюють акти трьох гілок державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), а саме:

Закони та Постанови Верховної Ради України;

Укази та Розпорядження Президента України;

Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України;

Постанови Пленуму Верховного суду України.

Окремі питання організаційно-правових засад виявлення корупції відображені в нормативних актах Генеральної прокуратури, центральних правоохоронних міністерств, відомств та їх територіальних структур.

1.2. Система нормативних актів України щодо зазначеної проблематики концептуально поділяється на дві підсистеми:

- 1) підсистему норм прямого регулювання та
- 2) підсистему норм опосередкованого регулювання.

До підсистеми норм прямого регулювання відносяться норми в яких категорія “корупція” вживається безпосередньо.

До підсистеми норм опосередкованого регулювання відносяться норми в яких “корупція” розглядається в контексті категорій злочинність, а також впливають зі змісту норм, застосування яких, в аспектах цієї проблематики, має профілактичний, запобіжний, попереджувальний, охоронний, комунікативний (інформаційний) характер.

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

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

Основними завданнями цього Закону є:

- створення загальних правових і організаційних засад у сфері боротьби з організованою злочинністю, сприяння її виявленню, попередженню та ліквідації;
- визначення системи державних органів, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю, та їх взаємовідносин;
- встановлення повноважень спеціальних державних органів по боротьбі з організованою злочинністю та спеціальних заходів, що здійснюються ними;

- встановлення обов'язків інших державних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю;
- правове забезпечення фінансових, матеріально-технічних та інших умов, необхідних для боротьби з організованою злочинністю;
- забезпечення гарантій прав громадян і юридичних осіб під час здійснення заходів боротьби з організованою злочинністю.

Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 року визначає організаційно-правові засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Виходячи з положень Закону, боротьба з корупцією здійснюється на основі правової регламентації діяльності відповідних державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

1.2.2. З метою запобігання корупції серед державних службовців, статтею 16 Закону України “Про державну службу”, від 16 грудня 1993 року, визначені обмеження, пов'язані з проходженням державної служби – державний службовець не має права вчиняти дії, передбачені статтями 1 і 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією”.

1.2.3. Положення цих системоутворюючих інституцій (а саме її двох взаємопов'язаних складових: організованої злочинності і корупції) публічного права базуються на прийнятих Верховною Радою законодавчих актах, норми яких розглядаються в контексті правовідносин щодо боротьби з організованою злочинністю та корупцією, а також на нормах законодавчих актів, які були прийняті пізніше, а саме: Закону України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 року, Закону України “Про державну податкову службу в Україні” від 4 грудня 1990 року та Закону України “Про службу безпеки України” від 25 березня 1992 року.

Серед функцій податкової служби, зокрема визначено, що її органи координують свою діяльність з іншими уповноваженими державними органами виконавчої влади України та зарубіжжя.

При виявленні фактів, що свідчать про організовану злочинну діяльність та корупційні прояви, або дій, що створюють умови для них, податковий орган направляє матеріали з цих питань відповідним спеціальним органам по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією.

За дорученням спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю податкові органи проводять перевірки своєчасності подання та достовірності документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, інших платежів.

Серед завдань податкової міліції є запобігання корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів. Для здійснення цієї функції в структурі податкової міліції створена відповідна структура в статусі управління.

1.2.4. Законом України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 року визначено, що серед основних функцій прокуратури є:

- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Прокуратура може брати участь у розробці органами державної влади заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням, у роботі по вдосконаленню та роз'ясненню законодавства.

1.2.5. Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” від 18 лютого 1992 року визначає поняття оперативно-розшукової діяльності як системи гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів, а також завдання оперативно-розшукової

діяльності державних правоохоронних органів, якими є: пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави.

1.2.5. Враховуючи суспільну небезпечність і специфіку такого явища як незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними, а також практику щодо існування в цій криміногенній сфері ознак організованої злочинності та корупції прийнято Закон України “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними” від 15 лютого 1995 року, який визначає, з урахуванням міжнародних зобов’язань, автономну, уособлену систему заходів в Україні, спрямовану проти зазначеного суспільного зла, а також визначає права і обов’язки юридичних осіб і громадян у зв’язку із застосуванням цього Закону.

1.2.6. Окремі положення щодо боротьби з організованою злочинністю та корупцією знайшли відображення в нормах кодифікованого законодавства – Кодексах України.

Діючий Кримінальний кодекс України (КК) має завданням охорони суспільного ладу України, його політичної і соціальної системи, власності, особи, прав і свобод громадян, всього правопорядку від злочинних посягань.

Для здійснення цього завдання Кримінальний кодекс визначає, які суспільно небезпечні діяння є злочинними, і встановлює покарання, що підлягають застосуванню до осіб, які вчинили такі діяння.

В особливій частині КК визначені норми конкретних складів злочинів, які можуть застосовуватися при кваліфікації діянь здійснених злочинними угрупованнями, а також такі, що відображають характер корупції.

Призначенням Кримінально-процесуального кодексу України є визначення порядку провадження у кримінальних справах.

Кодекс України про адміністративні правопорушення, встановлює відповідальність фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, зокрема, за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Відповідними статтями Кодексу регламентується правила складання протоколу про адміністративне правопорушення (ст. 254) та визначено коло осіб, які мають право складати ці протоколи (ст. 255).

1.3. Серед Законів України, що опосередковано регулюють питання боротьби з організованою злочинністю та корупцією, в контексті загальних заходів боротьби з правопорушеннями необхідно відмітити наступні:

- Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16 квітня 1991р.;
- Закон України “Про митну справу в Україні” від 25 червня 1991р.;
- Закон України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992р.;
- Закон України “Про статус суддів” від 15 грудня 1992р.;
- Закон України “Про адвокатуру” від 19 грудня 1992р.;
- Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26 січня 1993р.;
- Закон України “Про антимонопольний комітет” України від 26 листопада 1993р.;
- Закон України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” від 23 грудня 1993р.;
- Закон України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” від 23 грудня 1993р.;
- Закон України “Про державну таємницю” від 21 січня 1994р.;
- Закон України “Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів” від 4 лютого 1994р.;

- Закон України “Про державну виконавчу службу” від 24 березня 1998р.;

1.4. Система законодавства щодо регулювання боротьби зі злочинністю та корупцією, у тому числі з її організованими формами, поряд з зазначеними Законами включає також акти підзаконного характеру – постанови Верховної Ради України, укази Президента України та постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Практика регулювання якими суспільних відносин широко застосовувалася до прийняття у 1996 році Конституції України.

Постановою від 26 січня 1993 року № 2931-ХІІ “Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю” Верховна Рада намітила ряд невідкладних заходів спрямованих на забезпечення виконання актів законодавства з питань зміцнення законності і правопорядку та направлених на боротьбу з організованою злочинністю і корупцією.

7 травня 1993 року було прийнято Постанову № 3207-ХІІ “Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією”. А також враховуючи загострення криміногенної ситуації в країні, визначені заходи щодо підготовки і внесення на розгляд ряду законопроектів.

З метою забезпечення правових, організаційних і матеріально-технічних передумов для більш ефективної боротьби із злочинністю Постановою № 3325-ХІІ від 25 червня 1993 року було затверджено Державну програму боротьби із злочинністю.

Постановами від 16 грудня 1993 року № 3720-ХІІ та від 12 жовтня 1994 року № 199/94-ВР затверджені Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю.

В червні 1994 року Постановою № 51/94-ВР було створено постійну Комісію Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією – тепер Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, який, згідно статті 16 Закону України “Про боротьбу з корупцією”, здійснює контроль за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією від імені Верховної Ради України.

Основні засади і напрями становлення економіки України в кризовий період визначені Постановою від 15 червня 1994 року, № 61/94-ВР “Про основні засади і напрями становлення економіки України в кризовий період”. Серед заходів, зокрема, визначені і такі, що стосуються: ліквідації можливостей для корупції та безконтрольної приватизації; боротьби з організованою злочинністю, корупцією, тіньовою економікою, подолання дезорганізації в структурах державної влади, настроїв очікування чергових реорганізацій та кадрових перемін; певну чистку апарату, орієнтуючись на сучасні вимоги до нього, специфіку ситуації в економіці та управлінні нею.

Постановою від 15 жовтня 1996 року № 412/96-ВР була схвалена Програма діяльності Кабінету Міністрів України, якою серед інших визначені заходи, спрямовані й на подолання тінізації економіки. У Програмі, зокрема, зазначено, що тіньова економіка виступає економічною базою для антидержавних, антиконституційних дій, корупції.

Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР було схвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. Серед основних можливих загроз національній безпеці України в найбільш важливих сферах життєдіяльності визначено відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби із злочинністю, особливо її організованими формами, та тероризмом.

Постановою Верховної Ради № 640/97-ВР від 18 листопада 1997 року “Про стан боротьби із злочинністю та забезпечення законності в державі” визнано, що корупція і організована злочинність реально загрожують

національній безпеці та конституційному ладу України й намічено ряд заходів щодо протидії організованим злочинності та корупції

1.5. В розвиток законодавства, Президентом України у відповідності з Конституцією України та Законами України прийнято ряд нормативних актів, які конкретизують функції і завдання державних органів виконавчої влади на всіх рівнях управління.

Так, зокрема, Президент України видав Розпорядження 28 вересня 1992 року № 150/92-рп “Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні”.

Указом Президента України від 26 листопада 1993 року № 567/93 був створений Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України.

Президентом України 21 липня 1994 року було видано Указ Президента “Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю” № 396/94, а 27 серпня 1994 року – “Про питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки” № 484/94.

На виконання ст. 21 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” та з метою науково-дослідного забезпечення боротьби з організованою злочинністю Указом Президента від 1 грудня 1994 року № 714/94 при Координаційному комітеті по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України у свою чергу було створено Міжвідомчий науково-дослідний центр. Серед основних завдань Центру є узагальнення державних потреб в науковому забезпеченні боротьби з організованою злочинністю і корупцією, проведення наукових досліджень, визначення їх практичної спрямованості, організація обміном досвідом цієї роботи; розробка аналітичних документів, прогнозів, проектів нормативних актів, пропозицій і практичних рекомендацій щодо стратегії і тактики діяльності державних і недержавних органів у цьому напрямку.

З метою вдосконалення діяльності по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю 30 грудня 1994 року було видано Указ

Президента № 829/94 “Про заходи щодо вдосконалення діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю”. На виконання даного Указу Координаційним комітетом були розроблені Практичні та організаційні заходи щодо боротьби зі злочинністю на I півріччя 1995 року, які були затверджені Розпорядженням Президента України від 10 лютого 1995 року № 35/95-рп.

Президентом України на підставі подання Координаційного комітету по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю 10 березня 1995 року також було видано Указ № 205/95 “Про неналежне виконання вимог щодо повернення валютних цінностей, які незаконно знаходяться за кордоном”.

Президентом України 26 червня 1995 року було видано Указ Про невідкладні заходи щодо усунення порушень законності та правопорядку в Автономній Республіці Крим № 487. Указом Президента України від 31 січня 1996 року № 102/96 затверджено склад Координаційних комітетів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю та тимчасове положення про них при Уряді Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях.

Указом Президента України від 17 вересня 1996 року № 837/96 була затверджена Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996 – 2000 роки. Основним стратегічним завданням Програма визначила подальше вдосконалення практичної діяльності відповідних державних органів у зміцненні правопорядку і законності.

Пріоритетами в боротьбі зі злочинністю були визначені формування досконалої правової бази боротьби зі злочинністю і корупцією, виявлення і знешкодження злочинних угруповань, викоренення тінізації економіки та інше. Прийнято рішення щодо приведення національного законодавства та відомчої нормативно-правової бази у відповідність з Конституцією України, враховуючи при цьому європейські стандарти та зарубіжний досвід у сфері боротьби зі злочинністю, зміцненні законності та правопорядку. У сфері боротьби з корупцією передбачалось здійснити запобіжні заходи щодо

повного виключення проникнення корупції, організованої злочинності у правоохоронні та інші владні структури, недопущення використання державними службовцями, співробітниками правоохоронних органів і судів своїх повноважень з корисливою метою, рішучого викриття та припинення таких проявів з боку посадових осіб. Організаційне забезпечення виконання програми покладено на Кабінет Міністрів України та Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України.

1.6. Для забезпечення зміцнення правопорядку в державі, підвищення ефективності боротьби з корупцією і організованою злочинністю, забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина та відповідно до вимог Конституції України була розроблена Національна програма боротьби з корупцією, яку було затверджено Указом Президента України від 10 квітня 1997 року № 319/97.

В Програмі, зокрема, відмічено, що незважаючи на вжиті останніми роками заходи щодо подолання корупції, досягти помітних зрушень у цій справі не вдалося. Прояви цього явища негативно позначаються на забезпеченні національної безпеки держави, викликають напругу в суспільстві. Не усунуто причини та умови, що сприяють корупційним проявам. З метою подолання корупції як суспільного зла передбачається здійснення ряду заходів: профілактичних, організаційно-правових, інформаційно-аналітичного забезпечення боротьби з корупцією та пов'язаною з нею злочинністю.

1.7. Для вдосконалення правових та організаційних передумов боротьби з корупцією та на виконання організаційно-правових заходів, передбачених Національною програмою боротьби з корупцією Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98 було затверджено Концепцію боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки, яка покликана забезпечити системний підхід та ефективну організацію діяльності щодо запобігання та протидії корупції на період з 1998 по 2005 роки.

1.8. У відповідності з законодавством велика роль щодо реалізації стратегічних положень державної політики боротьби з організованою злочинністю і корупцією, відводиться уряду України. Організаційно-правова його діяльність знайшла відображення у відповідних нормативних актах (постановах) Кабінету Міністрів України, спрямованих на виконання положень чинного законодавства.

Враховуючи міжнародний масштаб організованої злочинності, урядом України були вжиті заходи щодо забезпечення взаємодії українських правоохоронних органів з міжнародними організаціями, зокрема з Інтерполом, через створення відповідної структури цього органу в Україні.

Діяльність Національного центрального бюро Інтерполу регулюється постановами Кабінету Міністрів України: від 30 вересня 1992 року “Про вступ України до Інтерполу”, та Положенням “Про Національне центральне бюро Інтерполу” затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 220.

На базі служби захисту економіки від злочинних посягань Міністерства внутрішніх справ України Постановою від 5 липня 1993 року № 510 була створена Державна служба боротьби з економічною злочинністю а також затверджено Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю.

Постановою від 14 грудня 1993 року № 1034 було затверджено Національну програму протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994-1997 роки.

Для протидії криміналізації економіки 22 січня 1996 року було видано Постанову № 109 “Про хід виконання Програми заходів щодо запобігання злочинності у сфері економіки”.

Постановою від 18 березня 1996 року № 330 “Про стан виконання Указу Президента України від 26 червня 1995 року “Про невідкладні заходи щодо усунення порушень законності та правопорядку в Автономній Республіці Крим” та постанови уряду від 11 серпня 1996 року № 636 з цього питання

Кабінет Міністрів України постановив: Міністерству внутрішніх справ, Службі безпеки України, Уряду Автономної Республіки Крим вжити невідкладних додаткових заходів для виконання у повному обсязі вимог Указу Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, забезпечити знешкодження організованих злочинних угруповань.

Для організаційного забезпечення виконання Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 11 грудня 1996 р. № 1502 затвердив Положення та склад Міжвідомчої комісії з питань організаційного забезпечення виконання Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки.

25 квітня 1997 року Постановою № 382 був затверджений План заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією.

Хід виконання законів України, рішень Президента України та Кабінету Міністрів України з питань боротьби з корупцією і злочинністю, а також звіти керівників центральних органів виконавчої влади щодо виконання Законів України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією” знайшов своє відображення у Постанові від 14 липня 1997 року № 763.

Для забезпечення координації зусиль та підготовки пропозицій щодо комплексного розв’язання проблем, пов’язаних з існуванням тіньової економіки в Україні Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 2 “Про Урядову робочу групу з питань відслідковування процесів тінізації економіки та розроблення пропозицій і рекомендацій щодо припинення її зростання” (від 5 січня 1998 року).

Постанова № 114, прийнята 3 лютого 1998 року, визначила терміни виконання заходів, передбачених Комплексною цільовою програмою боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки .

11 грудня 1996 року Постановою № 1502 “Про Міжвідомчу комісію з питань організаційного забезпечення виконання Комплексної цільової

програми боротьби зі злочинністю на 1996 – 2000 роки” було визначено організаційне забезпечення виконання Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996 - 2000 роки, затвердженої Указом Президента України від 17 вересня 1996 р. № 837, а також затверджено Положення про Міжвідомчу комісію з питань організаційного забезпечення виконання Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки.

1.9. З метою узгодження дій правоохоронних органів щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією їх керівниками прийнято ряд міжвідомчих нормативних актів:

Інструкція про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю від 10 серпня 1994 року.

Ця Інструкція визначає основні напрями та форми взаємодії у вирішенні питань боротьби із злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державного митного комітету України, Національної гвардії України, Міністерства оборони України, Міністерства юстиції України.

Інструкція про порядок використання правоохоронними органами можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів від 26 лютого 1997 року за № 54/1858.

2. Адміністративно-управлінські заходи.

2.1. У державах з перехідною економікою боротьба з корупцією поєднана зі значними труднощами, які зумовлені, щонайменше, двома основними причинами: по-перше, окремі особи отримують помітну вигоду від розповсюдження корупції серед чиновників; по-друге, заміна однієї політико-економічної системи іншою не обов'язково призводить до скорочення корупції. Прикладом можуть бути європейські країни колишнього “соцтабору” та СРСР, серед яких є й Україна.

Перехід України від командно-адміністративної системи до соціально-політичної системи з ринковою економікою та певне ослаблення регулюючої ролі держави не усунули величезних можливостей для корупції у бюрократичному апараті, не створили ефективних механізмів її приборкання, оскільки традиції культури державного управління та й самого суспільства, що склалися раніше, продовжували і продовжують діяти й досі. Крім того, боротьба з корупцією не може бути успішною поза вирішенням широкого кола проблемних питань, пов'язаних із взаємодією державного і недержавного секторів, які можна вирішити тільки за допомогою комплексної стратегії.

5 жовтня 1995 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про боротьбу з корупцією”, який встановив правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Під корупцією у цьому Законі розуміється *діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, або інших переваг.*

У Національній програмі боротьби з корупцією, затвердженій Указом Президента України від 10 квітня 1997 року, зазначається, що хоча саме поняття корупції потребує більш чіткого визначення, законодавство значною мірою дає можливість вести боротьбу з різного роду корупційними діяннями.

Проте Закон України “Про боротьбу з корупцією” майже не застосовується. Незважаючи на вжиті останніми роками заходи щодо подолання корупції, досягти помітних зрушень у цій справі не вдалося. Прояви цього явища негативно позначаються на забезпеченні національної безпеки держави, викликають напругу у суспільстві. Не усунуто причини та умови, що сприяють корупційним проявам.

2.2. Можна виділити наступні організаційні та інституційні причини, що ускладнюють виявлення корупційних дій:

- Окремі керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади самоусунулись від виконання вимог законодавства про боротьбу з корупцією, де, як відомо, зазначено, що керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів, у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим(и) корупційних діянь або порушення спеціальних обмежень, встановлених ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією”, в межах своєї компетенції зобов’язані вживати заходів по припиненню таких діянь та негайно повідомляти про їх вчинення будь-який з державних органів, які ведуть боротьбу з корупцією (перерахованих у пунктах “а) – б)” ст. 4 Закону України “Про боротьбу з корупцією”.
- Діяльність органів виконавчої влади, зокрема правоохоронних, у сфері боротьби із корупцією здійснюється без дотримання принципів розподілу функцій і відповідальності.
- Окремі підрозділи таких органів часто дублюють функції одне одного, що призводить до неузгодженості та паралелізму в роботі.
- У кримінальному законодавстві є неузгоджені міри покарання за схожі злочини, міститься значна кількість їх формальних складів, що дає можливість організованим корупціонерам нерідко уникати реального покарання за свої злочини.

- Наявність у кримінально-процесуальному законодавстві норм, що регламентують звільнення від кримінальної відповідальності за nereабілітуючими підставами, використовується працівниками правоохоронних органів у корупційних цілях, призводить до порушень прав людини.
- Під час розгляду адміністративних та кримінальних справ Суди України допускають “тяганину”, що знижує оперативність і ефективність правосуддя, створює умови для здійснення корупційної діяльності.
- Відсутня державна статистична звітність щодо заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією. Тому, потребують уточнення та узгодження статистичні показники роботи правоохоронних органів і судів. Через їхню неузгодженість втрачається головний профілактичний чинник – невідворотність покарання за злочини.

Усе це дає можливість злочинним елементам тривалий час здійснювати свою протиправну діяльність, втягувати до неї все нових і нових учасників і, перш за все, посадових осіб органів державної влади для вчинення корупційних діянь.

2.3. З метою подолання корупції, в рамках здійснення організаційно-правових заходів, які передбачалось здійснити у ході реалізації Національної програми боротьби з корупцією, було прийнято Концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки, затверджену Указом Президента України від 24 квітня 1998 року. Концепція покликана забезпечити системний підхід та ефективну організацію діяльності щодо запобігання та протидії корупції.

У Розділі V Концепції передбачено, що активізації діяльності державних органів щодо виявлення корупційних діянь та притягнення винних до відповідальності сприятимуть, зокрема, такі заходи:

- виділення у складі спеціальних підрозділів боротьби з організованою злочинністю і корупцією окремих законспірованих структур та працівників, незалежних у своїй діяльності, на яких було б покладено організацію виявлення корупційних діянь, аналіз інформації про такі

діяння та вжиття передбачених законом заходів щодо осіб, які вчинили такі діяння або причетні до них;

- радикальна перебудова спрямованості та системи забезпечення результативності здійснення спеціальних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення фактів корупції;
- виділення у статистичній звітності органів Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Національного бюро розслідувань* відомостей про кількість виявлених корупційних діянь, суспільні сфери їх вчинення, своєчасність, повноту та результативність перевірки цієї інформації;
- запровадження окремої звітності щодо інформації про створення та прояви організованих злочинних угруповань (груп) у сферах економіки, фінансово-банківської, зовнішньоекономічної діяльності та у сфері здійснення державної влади і про виявлені корупційні зв'язки під час викриття цих угруповань (груп). Ця інформація за всіма показниками має бути відокремлена від даних про виявлення та викриття організованих злочинних груп, які готують та вчиняють злочини загально-кримінального характеру;
- встановлення і додержання порядку, згідно з яким підрозділ (орган) відповідного правоохоронного органу, що одержав або реалізує інформацію про діяльність організованого злочинного угруповання (групи) у сферах економіки, фінансово-банківської, зовнішньоекономічної діяльності та у сфері здійснення державної влади, зобов'язаний проводити роботу щодо виявлення корупційних зв'язків, які сприяли утворенню, прикриттю, захисту, іншому забезпеченню існування цього злочинного угруповання (групи);
- запровадження механізму вдосконалення контрольних операцій, у тому числі раптових, не правоохоронними державними органами, які

* Національне бюро розслідувань України спочатку було створене відповідним Указом Президента України (1997 р.), а потім, фактично не розпочавши своєї правоохоронної діяльності, було ним же ліквідоване (1999 р.).

здійснюють контроль за певними сторонами діяльності державних і недержавних управлінських структур, з метою повного виявлення фактів порушення норм і правил виконання службових обов'язків, що можуть сприяти корупційним діям, налагодження передачі інформації про такі факти правоохоронним органам;

- створення у рамках розробленої державної автоматизованої системи кримінологічної інформації інформаційної підсистеми щодо криміногенних чинників корупційних діянь, проведення на цій інформаційній базі постійного моніторингу їх динаміки, аналізу чинників, використання інформації про них для запобігання проявам корупції, їх виявлення та прогнозування, запровадження спеціалізованої кримінологічної експертизи антикорупційного спрямування проектів законодавчих, інших нормативно-правових актів, управлінських рішень, комерційних, кредитних, зовнішньоекономічних та інших господарських угод тощо;
- забезпечення своєчасного реагування на повідомлення контрольних органів, громадян і засобів масової інформації про корупційні дії та інші протиправні дії посадових осіб, встановлення суворого контролю за додержанням цього порядку.

2.4. Основна маса методів і засобів діяльності державних органів щодо виявлення корупційних діянь, перерахованих у Концепції спрямовано на діяльність органів виконавчої влади, точніше, правоохоронних органів, як таких, що безпосередньо ведуть боротьбу з виявленням і протидією корупції. Ця ситуація цілком відображає стан справ, що існує на практиці, де адміністративно-управлінські заходи у чистому вигляді практично не застосовуються, а діяльність по виявленню корупції, за невеликим винятком, практично повністю здійснюється за допомогою “поліцейських” заходів, тобто покладена на відповідні правоохоронні органи. Самі ж адміністративно-управлінські заходи, як правило, полягають у створенні та забезпеченні функціонування спеціалізованих державних органів, що

призначені для розслідування порушень законності у сфері державної служби і мають штат кваліфікованого персоналу, перш за все спеціалістів по фінансах і обліку. Такі органи свого часу були створені, наприклад в Індії у 1964 році, у Сінгапурі (1952 р.), у Китаї (1979 р.) та інших країнах світу.

В Україні не існує державного органу, для якого виявлення і протидія корупції було б виключною його функцією. Саме ж питання щодо використання цього досвіду на теренах України потребує більш детального вивчення. Але вже поверховий аналіз дає підстави стверджувати, що слабкістю таких органів є їх залежність від політичної влади, при відсутності необхідної політичної та юридично оформленої підтримки, такий захід може призвести лише до створення ще одного органу контролю та до додаткової витрати бюджетних коштів.

При відсутності політичної волі подолати корупцію не допоможе ніяка кількість законів, комісій, заходів покарання. На практиці ця ситуація призводить до того, що такі органи частіше зайняті переслідуванням незначних політичних “фігур”, які потрапили в немилість до “сильних світу цього”.

Звідси, з усією очевидністю випливає необхідність більш щільного правового регулювання діяльності самої політичної еліти, а найбільш ефективними адміністративно-управлінськими заходами по виявленню корупції слід визнати заходи спрямовані на зміцнення політичної відповідальності урядових структур.

2.5. Виявлення і протидія корупції як специфічний вид діяльності у сфері соціального управління має здійснюватися відповідними суб'єктами і базуватися на певних засадах. Ці засади включають систему:

а) адміністративно-управлінських заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на зменшення її обсягів та зміну характеру корупційних проявів;

б) обмеження впливу корупції на соціальні процеси та збільшення ризику настання відповідальності для корупціонерів;

в) усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь;

г) дій, спрямованих на виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, а також притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності;

д) поновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Визначення згаданих суб'єктів та засад, на яких вони діють, є надзвичайно важливим з точки зору забезпечення дієвості та ефективності антикорупційної діяльності, дотримання прав людини, досягнення мети зазначеної діяльності та виконання основних адміністративно-управлінських заходів.

В Україні адміністративно-управлінський персонал складають службовці різних рівнів, які працюють в апараті органів державної влади (як правило, органів державного управління). Сюди можна віднести службовців апарату міністерств, відомств, органів місцевої влади і самоврядування та ін. Виходячи зі специфіки кожної адміністративно-управлінської одиниці, нею (уповноваженими посадовими особами) можуть застосовуватись ті чи інші заходи впливу на суспільні відносини. Розглянемо ті з них, які так чи інакше сприяють діяльності по виявленню корупції.

2.6. Виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, до суб'єктів протидії корупції в Україні, що діють у сфері управління, можна віднести такі групи суб'єктів:

1) суб'єкти, які визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави;

2) суб'єкти, які створюють і вдосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції;

