

Євген Невмержицький

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ

У роботі досліджуються питання удосконалення механізмів протидії корупції: правових, адміністративних, організаційних, економічних, соціальних, а також досвід протидії цьому явищу у розвинутих країнах.

Ключові слова: корупція, влада, державний апарат, право, економіка, бюрократія, удосконалення, реформа, закон, бізнес, заходи, механізми, правоохоронні органи.

Yevhen Neumerzhitskyi. The problems of improvement anti-corruption mechanisms. This article describes the improvement of anti-corruption mechanisms against corruption: legal, administrative, organizational, and anti-corruption experience in developed countries.

Keywords: corruption, authority, state apparatus, right, economics, bureaucracy, improvement, reform, law, business, events, mechanisms, law enforcement agencies.

Масштабні політичні і соціально-економічні зміни, що відбулися в Україні після проголошення незалежності, стали не тільки фундаментом прогресивних суспільних

процесів, а й багатьох негативних явищ, серед яких найнебезпечніше – корупція. Сьогодні вона вразила більшість сфер суспільного життя. На міжнародному рівні Україна набула репутації надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно високий рейтинг за рівнем корумпованості (152-ге місце із 183 країн). Саме тому гострота зазначеної проблеми потребує її глибокого духовного осмислення, відходу від формально-юридичного розуміння цього феномену, оскільки його підґрунтя виходить далеко за межі правових «дозволів-заборон», сягаючи глибинних соціальних, політичних та економічних процесів, що мають місце в українському суспільстві. Спектр наукових підходів до вивчення цього явища, на наш погляд, повинен враховувати, передусім, такі підходи:

- що діапазон пізнання, сутності і змісту корупції простягається від вивчення глобальних якостей корупції (чим вона зумовлена, до яких наслідків призводить тощо) до розуміння її як складного соціально-економічного і політичного явища, розрізнені знання про яке розсіяні в різних науках – політології, соціології, юриспруденції, психології, політекономії, філософії, теорії управління тощо. Це дасть змогу з'ясувати, що корупція значно ширше явище, ніж тільки протиправна діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Вона є наслідком явищ та тенденції політики, економіки, культури та розвитку держави;

- що корупція належить до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від політичних, економічних і культурних проблем. Антикорупційне законодавство лише ґрунт, на якому можна проводити докорінні структурні перетворення. Її масштаби, специфіка і детермінанти – наслідок загальних політичних, соціальних та економічних проблем країни. Це реакція на кризу в основних сферах суспільного життя, що виражається у глибокій невідповідності між механізмами управління суспільством і фундаментальними цілями його розвитку;

- що ефективність зусиль щодо подолання цього соціально-політичного явища значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової рефор-

ми та її складових: адміністративної, муніципальної та судово-правової; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління громадськими справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, втілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями;

- що це явище тісно пов'язане не тільки з бюрократією, а й з економікою, оскільки незалежно від того, у якій сфері корупція проявляється, вона має матеріальний інтерес і зростає завдяки прагненню отримати економічну ренту шляхом того політичного процесу, яким стало в Україні державне регулювання різних сфер економічного життя. Сфера економіки – саме те середовище, де корупція живиться і заради чого чиновник вступає в корупційні зв'язки;

- що причини корупції коріняться також у культурі, етиці і менталітеті нації. Саме в залежності від цих якостей у світі сформувались такі моделі корупції, як західно-європейська, ісламська, азіатська, африканська, латиноамериканська та інші, тобто корупція є субкультурою окремих народів і націй;

- що політичним джерелом корупції в Україні певною мірою стала непідготовлена «шокова» демократизація суспільного життя, яка за слабких державних і суспільних інститутів, відсутності демократичних традицій, ідеологічного вакууму перетворилась у торгівлю голосами виборців, продаж посад, привілеїв, економічних і політичних рішень та інші деструктивні процеси. Водночас зрозуміло, що корупція не пов'язана з демократією як такою, а з її недостатнім рівнем розвитку;

- що на динаміку корупції в Україні суттєво вплинули фактори ідеологічного характеру. Перехід до ринкових відносин значною частиною громадян був сприйнятий як повна відмова не тільки від комуністичної ідеології, а й будь-якої іншої. Вакуум, що утворився за умови відмови від старих цінностей і повільного формування нових, був заповнений псевдоцінностями, що пропагують швидке збагачення на основі конфлікту особистого і суспільного інтересу;

- що на незадовільні результати боротьби з корупцією особливо вплинуло недосконале законодавство, прийняте поспішно у перші роки незалежності України, як лише приблизний каркас для початкового проведення ринкових реформ.

Які ж механізми сьогодні необхідні і зможуть реально вплинути на обмеження масштабів корупції в Україні? Виходячи із накопиченого вітчизняного та світового досвіду, заходи з активної протидії корупції можна поділити на дві групи. В першу входять заходи щодо посилення боротьби з конкретними корупційними проявами, насамперед, шляхом кримінального переслідування корупціонерів. Другу групу створюють заходи щодо запобігання корупції шляхом усунення причин та умов, що живлять корупцію. Саме тому у європейській практиці стратегія системного усунення причин корупції орієнтована як на протидію корупціонерам, так і на усунення причин та умов, що живлять цей феномен.

Щоб обидва ці напрями запрацювали, необхідна, перш за все, відповідна правова база. За роки незалежності в Україні ухвалено чимало нормативних актів антикорупційної спрямованості. Загальна їх кількість налічує понад 100 законів і підзаконних актів. Можна констатувати, що в Україні де-юре система антикорупційного законодавства формально була створена. Вона включає нормативно-правові акти як базові для всіх сфер суспільного життя, так і правові норми чисто антикорупційної спрямованості. Головними такими правовими документами були Закони України «Про боротьбу з корупцією», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та «Про державну службу». Крім того, за роки незалежності прийняті три Концепції боротьби з корупцією, але це були скоріше декларації про наміри, ніж правові документи. Антикорупційні норми містяться також у багатьох інших законах, зокрема у Законах України «Про статус народного депутата України» (ст. 3), «Про прокуратуру» (ст. 46), «Про міліцію» (ст. 18), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 12) та в інших.

Ще в 1999 р. Україна приєдналась до Європейської кримінальної Конвенції по боротьбі з корупцією, в 2003 р. підписала протокол до Конвенції ООН проти корупції, а в

2006 р. ратифікувала її та інші найбільш важливі міжнародні документи з цієї проблематики, що зобов'язувало нашу державу привести своє законодавство у відповідність до встановлених ними стандартів. Але лише у червні 2009 р. Верховна Рада України прийняла відразу три антикорупційні закони: «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення» та внесла доповнення і зміни в кримінальне законодавство та законодавство про адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення. Проте протягом двох років цей комплекс антикорупційних законів так і не був введений в дію, а в грудні 2010 р. взагалі скасований. У зв'язку з цим у документах Стамбульського саміту «Про план дій по боротьбі з корупцією» від 8 грудня 2010 р. зазначено: «Україні так і не вдалося досягти будь-якого значимого прогресу в галузі реформування свого антикорупційного законодавства. Подальше зволікання з набранням сили пакетом антикорупційних законів викликає обґрунтоване запитання стосовно наявності у керівництва України реальної політичної волі з виконання вимог міжнародних стандартів». Нарешті, у березні 2011 року Верховна Рада України прийняла у новій редакції під тією самою назвою Закон «Про засади запобігання і протидії корупції», яким суттєво розширені механізми і важелі протидії корупції. Серед найбільш позитивних сторін цього Закону слід назвати: превентивну направленість закону в цілому; обов'язковість декларування державними службовцями не тільки доходів, а й витрат, якщо їх сума перевищує 150 тис. грн.; враховані рекомендації міжнародних організацій щодо розширення кола суб'єктів відповідальності за ці правопорушення, особливо за рахунок осіб, що виконують організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції в юридичних особах приватного права та осіб, що надають публічні послуги: нотаріуси, експерти, третейські судді та ін.; заборонено органам державної влади одержувати від фізичних і юридичних осіб безплатно послуги у виді майна і коштів, що набуло особливого поширення; визначені також межі одержання чиновниками подарунків тощо.

Усе це, безумовно, посилить протидію корупції в Україні, хоча парадокс у тому, що новий закон на 90-95 від-

сотків повторює основні положення скасованого закону, у якому не відповідали інтересам депутатів лише декілька положень, головною з яких була норма, що зобов'язувала декларувати доходи і витрати не тільки чиновників, а й членів їх сімей. Дивує в зв'язку з цим позиція Конституційного Суду України, який під виглядом захисту прав і свобод людини своїм рішенням від 6 жовтня 2010 р. визнав неконституційною норму про обов'язковість декларування всіма членами сім'ї чиновника доходів і витрат. На практиці і в житті така схема показана ще у радянському кінофільмі «Берегись автомобіля»: «дача на тесте, автомобіль на невесте», і тому подібне.

Якби вимогу декларувати доходи і витрати членів сім'ї вдалося зберегти, то українській традиції оформлювати дачі, вілли, маєтки, автомобілі на кума або тещу була б завдана серйозна поразка. А так все залишилося по-старому. Більш того, дуже сумнівним є і останнє рішення Конституційного Суду України щодо конфіденційності особистої інформації. Тепер розголошувати інформацію про матеріальний чи фінансовий стан чиновників без їх дозволу заборонено, за винятком випадків, коли це загрожує національній безпеці України. Ця вимога прямо суперечить Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», що недавно набрав чинності, норми якого чітко зобов'язують чиновника декларувати свої доходи і витрати. Виникає питання: «Як влада буде добиватися повної прозорості у питаннях доходів-витрат власності бюрократії?» Ця нова вимога Конституційного Суду суперечить і Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також Закону «Про свободу ЗМІ». Спроби обмежити дії згаданих законів прямо суперечать інтересам не тільки суспільства, а в кінцевому рахунку і владі. Є рішення Європейського Суду по правах людини, згідно з яким розголошення інформації про доходи і майновий стан чиновника абсолютно законне і Україна повинна з цим рахуватись! Якщо чиновник і надалі буде вважати, що особистий автомобіль вартістю 500 і більше тисяч долларів – це його приватна справа, то навряд чи можна розраховувати на якісь позитивні зміни у протидії корупції.

На недопустимість такого підходу вказує досвід багатьох розвинутих країн. Реальна боротьба з корупцією,

наприклад, у Сінгапурі зробила цей мегаполіс одним з найчистіших у світі, хоча зробити це було непросто, оскільки традиція «дати на лапу» тут вікова, вона сидить у крові. З метою викриття «лівих» доходів чиновника було створено спеціальне «Бюро з розслідування корупції». Його агентам надані максимально широкі права: перевіряти рахунки, майно, бізнесові операції не тільки самих чиновників, а й членів їх сімей, матеріальний стан яких повинен бути абсолютно прозорим. В результаті будь-який чиновник не ризикне задекларувати менше активів або майна, ніж він має насправді, або перевести його на родичів. Така декларація негайно стає предметом перевірки.

Неординарними заходами вдалося серйозно потіснити корупцію і у ряді колишніх країн так званої «народної демократії», насамперед, Польщі, Словачії, Чехії. Особливий інтерес для нас представляє досвід Польщі. Тут не побоялися піти на досить крайні заходи протидії корупції, які формально граничать з порушенням прав людини. Була створена незалежна від гілок влади структура – Центральне антикорупційне бюро (ЦАБ). Його відмінність від інших подібних структур полягає в тому, що робота Бюро побудована на відвертій провокації злочину. Агенти ЦАБ (850 чол.) діють скрито: їздять на «Порше», одягаються у Кутюр'є, обідають у дорогих ресторанах разом з вищими чиновниками і бізнесменами, залишають офіціантам великі суми на чай, дарують своїм клієнтам дорогі подарунки, вчаться на курсах артистичної поведінки, мають особистих стилістів і т.п. Все це робиться, щоб увійти у довіру представників влади, політики і бізнесу і відверто їх спровокувати, наприклад, запропонувати трохи «підробити», взамін на невелику послугу – сприяти одержанню якихось пільг, виграти конкурс і т.п. Результатом таких дій став арешт декількох сотень представників влади, політичної і економічної еліти. Такі методи боротьби з корупцією у певної частини еліти визвали протест, було проведено парламентське розслідування і навіть референдум. Проте більшість поляків підтримало ЦАБ, а чиновник став ще більше боятися, що його рано чи пізно все-таки викриють. В результаті Польща, на відміну від України, стає все менш корумпованою державою.

Наступне. Новий Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» чомусь не включив у коло суб'єктів корупції керівників політичних партій, хоча загальновідомо, що корупція пов'язана, перш за все, саме з партійною елітою. У Франції нещодавно був засуджений экс-президент країни Ж. Ширак, який 15 років тому, будучи мером Парижа, використовував у виборчій кампанії незаконні надходження грошових коштів від бізнесу у касу партії. А призначена на посаду Міністра закордонних справ Франції «М» через місяць була звільнена, оскільки провела різдвяну відпустку в кампанії бізнесменів і керівників передреволюційного Єгипту [1]. За українськими мірками це дрібниця, тому таких розслідувань в Україні немає. Хоча загальновідомо, що факти незаконного фінансування виборчих кампаній партій, занесення у списки кандидатів у депутати родичів і «друзів», бізнесменів, яких ніхто із виборців до цього часу не бачив і не чув, але які фінансують виборчу кампанію, набули відкритого і масового характеру. Європейська політична культура цього не допускає.

В Україні купівля голосів виборців і політичного впливу, фінансові зловживання у виборчих кампаніях, прийняття незаконних політичних і економічних рішень на користь окремих кланів, потурання зловживанням підлеглим, «примушування» келійному проведенню приватизації та інших політичних та економічних дій набули широкого поширення і продовжують діяти. Саме політичний компонент забезпечує корупції прикриття і дозволяє її учасникам уникнути кримінальної відповідальності [2]. Про масштаби поширеності корупції у сфері політики писав экс-президент України Л.Кравчук: «Влада зараз живе за законами торгівлі – це найстрашніше! Виторгували посаду Голови Верховної Ради., голосування не було, був продаж бюлетенів... Представники влади почали жити за законами меркантилізму, торгівлі: «ти – мені, я – тобі. Ти віддаси мені голоси і бюлетені, я віддам тобі бізнес, за гроші продається все: перехід із фракції до фракції, посади»» [3].

Оцінюючи якість нового антикорупційного закону, привертає увагу і те, що фактично залишилось без змін коло державних органів – суб'єктів боротьби з корупцією. У науковій літературі і серед практиків давно диску-

тується питання про його розширення і включення в цю систему, наприклад, Головного контрольно-ревізійного управління і його органів на місцях, Рахункової палати ВРУ, Антимонопольного комітету, Національного банку України, які володіють найбільш підготовленими кадрами щодо виявлення в соціально-економічній і бюджетно-фінансовій сферах проявів корупції, чого не можна сказати про кадри прокуратури, міліції, СБУ. Вони спеціалісти більше у правовій оцінці таких діянь. На жаль, новий Закон не назвав ці органи в числі тих, котрі зобов'язані протидіяти корупції. Між тим, Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 1993 р. включив саме їх в коло органів боротьби з такою злочинністю. Але в цьому Законі України вони чомусь не названі.

Уже багато років фахівці ставлять питання про створення в країні незалежного від будь-якої гілки влади центрального антикорупційного органу, який би, на кшталт ФБР США, об'єднував у собі оперативно-розшукову і слідчу функції і одночасно був державним органом з розробки антикорупційної політики і контролював її виконання. В Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено створення Спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики при Президенті України, але це не щось інше, як аналог колишнього Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією при Президенті України, який діяв з 1993 р. і який, крім підготовки нарад і написання довідок, нічим іншим себе не проявив. У більшості розвинутих країнах створені незалежні і головне дійові органи, основним завданням яких є не проведення нарад, а запобігання, виявлення і розслідування фактів корупції.

Можна взяти на озброєння і досвід скандинавських країн, у яких особливу роль відіграє система Омбудсмена, яка включає декілька таких посад, у тому числі зі свободи слова, бізнесу, підприємництва, у справах неповнолітніх тощо. Висловлюються також обґрунтовані пропозиції щодо звітності перед населенням керівників правоохоронних органів і суддів з наданням громадянам права дати свою оцінку їх роботи, чи хочуть вони, щоб чиновник і далі працював у регіоні? В США такі посади комплектуються шляхом прямих виборів.

Не внесено в Закон адекватних обставині змін і щодо обмеження сумісництва з іншими видами діяльності. При загальній забороні (ст. 7 п. 2) входження окремих суб'єктів корупції (п. 1 ст. 4) в органи управління чи наглядові ради підприємницьких структур чомусь зроблено виняток для осіб, які здійснюють управління акціями, що належать державі. Це величезне джерело корупції. Багато країн, у тому числі і Росія, почали виводити своїх чиновників з таких Рад, що, безумовно, обмежить зроцзування влади і бізнесу.

Не повністю вирішена і проблема антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Відповідно до Закону експертизі підлягають тільки проекти законів і нормативно-правових актів Президента, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів влади. Але відомо, що найбільше корупційних рішень приймається на рівні місцевих органів влади та місцевого самоврядування. Саме там вирішуються конкретні питання власності. Саме там більше всього зловживань з землею, комунальною власністю. Це добре видно на прикладах органів влади Криму, де навіть экс-голова Верховної Ради АРК та керівники ряду найбільших міст засуджені за корупцію або перебувають під слідством! На жаль, рішення місцевих органів влади за новим Законом чомусь не підпадають під обов'язкову експертизу. Це тим більше важливо, що в Україні поки що «править бал» не закон, а підзаконні акти. Таку експертизу повинні проводити відповідні місцеві органи юстиції і нести за це відповідальність.

Не враховані положення скасованого парламентом 17 грудня 2010 року Закону «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення». Між тим, така відповідальність – це обов'язкова вимога Конвенції ООН проти корупції, яку Україна ратифікувала. Такі ж рекомендації містяться, зокрема, в Конвенції РЄ «Про корупцію у контексті кримінального права» 1999 р., ст. 18 якої вимагає: «Кожна Сторона вживає таких законодавчих і інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення відповідальності юридичних осіб за передбачені цією Конвенцією кримінальні правопорушення – дача хабара, посередництво та відмивання грошей, вчинені в особистих інтересах будь-якою фізичною особою, яка діяла

в особистій якості чи як представник того чи іншого органу юридичної особи та яка обіймає керівну посаду у цій юридичній особі з використанням: представницьких повноважень юридичної особи; чи повноважень приймати рішення від імені юридичної особи; чи повноваження здійснювати контроль за діяльністю юридичної особи». Ця норма є однією з обов'язкових рекомендацій GRECO (група держав проти корупції) Ради Європи. Нагадаємо недавній скандал у США: керівників компанії «Мерседес» викрито в наданні «відкатів» посадовим особам у різних країнах світу за поставку автомобілів. Матеріальної відповідальності зазнали не тільки керівники, а й компанія, у цілому заплативши у бюджет штраф більш як 100 млн доларів.

Рекомендації міжнародних правових документів про встановлення відповідальності юридичних осіб реалізовані в багатьох країнах світу. Відповідно до ст. 121-2 Кримінального кодексу Франції юридичні особи, за винятком державних, підлягають кримінальній відповідальності за злочинні діяння, вчинені на їх користь органами чи представниками юридичної особи. Інститут кримінальної відповідальності юридичних осіб притаманний також кримінальному праву Англії, Австралії, Данії [4]. В зв'язку з цим, важко пояснити, чому законодавець скасував раніше прийнятий Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення»?

Теоретичне і особливо практичне значення в організації боротьби з корупцією має правове визнання основних її факторів, які впливають або стають джерелом її поширення. Без знання таких факторів практично дуже важко протидіяти корупції, це буде боротьба всліпу. Корупційний фактор спеціалісти визначають як здатність нормативно-правової конструкції самостійно або у взаємодії з іншими нормами створювати ризик корупційного правопорушення. Мова йде про норми законів, які самі по собі створюють умови для корупції. Прикладами можуть бути закони, які надають чиновнику право витребувати у фізичних і юридичних осіб додаткові матеріали або нечітке визначення повноважень чиновника, або норма, яка надає можливість довільного тлумачення прав і обов'язків, створення додаткових ускладнень для одержувача адміністративних послуг, відсутність чітко визначених процедур

виконання, або довільне тлумачення закону і підміна його підзаконним актом органів місцевої влади. Доцільно було визначити в Законі такі фактори, як корупційні посади в державному апараті. Суспільство повинно знати про них.

Оцінюючи в цілому стан законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності в державі, слід зазначити, що якби новий Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» був навіть ідеальним, його було б недостатньо для реальної і результативної протидії корупції. Для цього треба включити можливості інших галузей права. У цьому зв'язку хотів би окремо зупинитися на категорії правових презумпцій. Презумпція, у переводі з латині, буквально означає «припущення, ґрунтоване на вірогідності». Це означає, що «певний порядок речей визнається нормальним, поки не доведено зворотне». Найбільш відома із всіх правових презумпцій – це презумпція невинуватості у кримінальному процесі. Вона закріплена у ст. 62 Конституції України, в КПК України. Її суть у тому, що не обвинувачений повинен доводити свою невинуватість, а держава – доказувати пред'явлене обвинувачення. На жаль, у науці і практиці інші правові презумпції залишаються в тіні, а в зв'язку з антикорупційною тематикою взагалі не розглядаються. Проте необхідність у цьому є і дуже велика, оскільки презумпція вини тісно пов'язана з незаконним збагаченням. Прикладів такого збагачення в Україні дуже багато, але вести з ним боротьбу лише кримінально-правовими способами важко, що пов'язано, перш за все, з проблемою збирання доказової бази вини суб'єкта незаконного збагачення. Цивільна презумпція вини покладає обов'язок доказування законності надбаного на її власника, на відмінну від суб'єктів доказування вини у кримінальному процесі. Журнал «Кореспондент» наводить такі дані: «Нинішньому складу уряду необхідно по часу затратити одне тисячоліття і ще три століття – стільки часу, щоб при своїх офіційних задекларованих доходах вони змогли заробити на те майно, яким сьогодні володіють» [5].

У багатьох розвинутих країнах саме презумпція незаконного збагачення чиновника дає найбільш позитивні результати. В Сінгапурі, наприклад, державні службовці

не просто здають свої декларації в архів, а зобов'язані пояснити, як вони здобули майно та фінанси. Якщо їх джерело чиновник пояснити не може – це вже корупція, ніяка презумпція невинуватості тут не діє, не держава повинна доводити злочинний характер майна і прибутків, а їх власник зобов'язаний довести законність його набуття. До речі, широко розрекламована сьогодні програма Грузії по боротьбі з корупцією в основному скопійована з Сінгапурської матриці. Що було конкретно зроблено? Перш за все, сформована нова політична еліта, не замазана корупційними зв'язками, в основному, молода, високоосвічена, зі знанням іноземних мов. Проведена глибока реформа контролюючих органів, здійснені всі можливі дії, в тому числі репресивні, стосовно тих, хто паразитував на бізнесі. Всі зайві структури були ліквідовані, у тому числі санепідемстанція. Здійснена тотальна чистка державного апарату, його скоротили в 20 разів, а зарплати підвищені в 15 разів – з 30 до 400 доларів. Проведена кардинальна чистка правоохоронних органів, зокрема, в один день були звільнені 14 тис. працівників ДАІ і сформований новий корпус правоохоронців, менший за чисельністю, але значно кращий за якістю [6].

У 2004 р. грузинський парламент прийняв унікальний Закон «Про організовану злочинність», відповідно до якого член злочинного угруповання може бути засудженим до 10 років позбавлення волі навіть не за скоєння конкретного злочину, а лише за сприйняття його ідеології, входження у його злочинну структуру. Він не тільки позбавляється волі, а його рухоме і нерухоме майно, капітал конфіскуються. Один з кримінальних авторитетів, наприклад, встиг втекти з країни, але його розкішний палац, вартістю 10 млн доларів, як і палаци інших злочинців, були конфісковані. Є і правові основи застосування цивільної презумпції вини у протидії корупції. Так, Конвенція ООН проти корупції незаконне збагачення (ст. 20) рекомендує розглядати як окремий вид правопорушення, скоріше, як цивільно-правовий, оскільки, він напряму пов'язаний з інститутом власності [7]. При цьому треба мати на увазі, що цивільному праву відома презумпція вини, наприклад, презумпція вини власника джерела

підвищеної небезпеки. У цьому випадку обов'язок доказування покладається саме на нього. Тому введенням в цивільне право інституту «презумпції незаконного збагачення» буде створена правова база для вилучення в дохід держави майна і грошей, законність одержання яких не має підтвердження.

Обмеженню корупції буде сприяти і наведення порядку у нормотворчій діяльності. Згідно з Конституцією України тільки закони повинні визначати методи і способи регулювання економічної діяльності, бути носіями демократичних і гуманістичних основ, інструментом їх реалізації у державному управлінні, забезпечувати соціальну справедливість у сфері соціально-економічних відносин. В Україні все сталося навпаки – нові правовідносини в соціально-економічній сфері в більшості випадків все ще регулюються підзаконними актами, які на перше місце ставлять інтереси відомства, а не суспільства, хоча повинно було б бути навпаки: пріоритет закону в регулюванні економічної діяльності, зменшення кількості та ролі підзаконних актів могли б змінити методи управлінського впливу, значно обмежити відомче адміністрування.

У 2005 році відповідно до Указу Президента України була спроба навести порядок у цій сфері. Внаслідок фільтрації 10 тис. регуляторних актів, виданих центральними та регіональними органами влади, були скасовані. У цілому результати першої фази операції такі: скасування підлягали 34 % регуляторних актів органів місцевого самоврядування та 55,5% актів центральних та регіональних органів влади. Цю роботу безумовно слід продовжувати, особливо це стосується фільтрації підзаконних актів місцевих органів влади. Саме на цьому рівні відбувся процес зростання бюрократії, силовиків та економічного криміналітету. Ці корупційні сили пов'язані між собою круговою порукою. Для них головне – залишити чинну систему без змін, оскільки тільки вона дозволяє безбідно жити. Пробити панцир такого триумвірату здоровим силам на місцях дуже важко, але вкрай необхідно, оскільки близько 80% корупційних проявів скоюється саме на цьому рівні. За останні роки на незаконні рішення органів місцевого самоврядування щодо виділення землі органами прокуратури Криму внесено 1600 протестів [8].

І нарешті, дуже важливим напрямом антикорупційної діяльності держави повинно стати наведення порядку в чисельності і структурі державного апарату. Такий напрям антикорупційної політики повинен містити в собі науково-обґрунтовані критерії для визначення оптимальної чисельності органів виконавчої влади, оскільки за змінами їх структури, статусу і функцій часто стоять корпоративні, а не суспільні інтереси; усунення інституціональних причин для конфлікту інтересів (зокрема, створення такої системи і структури органів виконавчої влади, щоб у тому самому органі не поєднувалися, наприклад, функції визначення правил, контролю і надання публічних послуг); забезпечення прозорості процесу ухвалення рішень органів виконавчої влади, використання ними бюджетних коштів, у тому числі через доступ до фінансових ресурсів з боку недержавних організацій і засобів масової інформації; впровадження механізмів суспільного впливу на діяльність державних відомств (незалежна експертиза суспільно важливих проектів рішень); чітке визначення статусу, у тому числі обмежень для осіб, що обираються та призначаються на вищі державні посади; чітке визначення регулювання статусу «політичних призначенців» (помічників, радників) і визначення умов прийняття їх на службу і звільнення з неї, соціальних гарантій після відставки [9].

Є багато інших незадіяних або недостатньо задіяних механізмів протидії корупції. Найскладніший з них – виховний. Значна частина населення все ще сприймає корупцію як життєву необхідність. Проблема в тому, що природа сучасної людини суттєво змінилась. Ті людські якості, над якими працювали епохи Відродження, Просвітництва, Нового часу: доброта, чесність, мужність, справедливість, рівність перед законом, – сьогодні втратили своє значення. Цей цивілізаційний набір людських цінностей сьогодні, на жаль, підмінюються макіавеллівським постулатом, що всі шляхи для досягнення особистих цілей виправдані. Змінити такий менталітет значно складніше, ніж, наприклад, обмежити контакти громадянина і чиновника шляхом введення електронного документообігу тощо. Головну роль у вирішенні цієї проблеми відіграє громадянське суспільство та його інститути.

1. Налбадян Н. Лондон. Париж / Л. Налбадян // Труд. – 2006. – 8 ноября.
2. Шабалин В. А. Политика и преступность / В. А. Шабалин // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 43–52.
3. Кравчук Л. Найстрашніше, що влада зараз живе за законами торгівлі / Л. Кравчук // День. – 1999. – 3 лютого.
4. Романюк О. Інститут кримінальної відповідальності юридичних осіб: міф чи реальність / О. Романюк // Вісник прокуратури. – 2003. – № 12 (30). – С. 41–47.
5. Чиновники зарабатывают копейки, а тратят миллионы // Аргументы недели. – 2010. – 23 сентября.
6. Сыч В. Просто Миша / В. Сыч // Корреспондент. – № 7. – С.17–21.
7. Алексеев А. Презумпция против коррупции / А. Алексеев // Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 28.
8. Шевчук В. Саме через ціну на землю високим залишається рівень корумпованості чиновників / Шевчук В. // День. – 2006. – 17 серпня.
9. Прокоп'єв А. Коррупция на высшем уровне продолжает оставаться феноменом и развитых экономик / А. Прокоп'єв // Киевский телеграф. – 2004. – 2 апреля.