

ПИТАННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЙНИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ

УДК 342.951 (477)

В. Я. Настюк, доктор юридичних наук, професор, завідувач лабораторії дослідження правових проблем запобігання та протидії корупції Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків;

В. В. Бєлєвцева, кандидат юридичних наук, с.н.с., старший науковий співробітник лабораторії дослідження правових проблем запобігання та протидії корупції Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків

СУТНІСТЬ І ПРИЧИНИ КОРУПЦІЙНИХ ПРОЯВІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню феномену «корупція». У роботі наведений аналіз причин прояву корупційних явищ, а також форм корупції. Надаються пропозиції та рекомендації щодо протидії негативним явищам корупційного спрямування в Україні.

Ключові слова: корупція, антикорупційне законодавство, корупційні прояви, правопорушення корупційного спрямування.

Феномен «корупція» відомий досить давно і сприймається як даність у багатьох державах. Проте як соціальне явище корупція усвідомлюється лише в останні роки. Природа корупції, її причини і наслідки, антикорупційні заходи є предметом наукових дискусій та досліджень. Тема надання й одержання неправомірної вигоди в Україні привертає увагу багатьох учених та практиків, що свідчить не лише про існування такого явища, а і про його розвиток, а також відсутність ефективних заходів протидії цьому явищу.

Так, слід зазначити, що проблемними питаннями різних аспектів корупційних явищ, а також категоріально-понятійного апарату у різні часи займалися багато відомих вітчизняних та закордонних авторів, зокрема, Ю. Баулін, В. Борисов, В. Гаращук, В. Голіна, Н. Кузнецова, О. Лемешко, В. Лукомський, В. Лунєєв, М. Мельник, А. Мізерій, А. Мухатаєв, Є. Невмержицький, М. Хавронюк, І. Чубенко та ін.

Не дивлячись на очевидну актуальність даної теми, в теорії та на практиці залишається велика кількість невирішених питань, починаючи з того, що включає поняття «корупція», які характерні риси йому властиві, і закінчуючи розробкою ефективних заходів протидії корупційним проявам.

У наш час найбільш характерними і поширеними формами прояву корупції є одержання неправомірної вигоди, підкуп державних і суспільно-політичних діячів, чиновництва, незаконний протекціонізм та ін.

Сприятливим ґрунтом для корупції є одержавлення громадського життя, бюрократизація суспільства і держави, надмірна централізація управління, процвітання тіньової економіки, відмова від реальної демократії тощо. Особливо широкі масштаби корупція набуває у кризових ситуаціях, у періоди розладу соціально-політичних режимів тощо.

Необхідно зазначити, що вчені розрізняють кілька форм корупції: низова (дрібна, повсякденна); вершинна (велика, елітарна). Найбільш поширеними й небезпечними є корупційні прояви у владних структурах, де корупція пов'язана з використанням адміністративного ресурсу (політична корупція, яка може виступати й у формі низової корупції, – одержання неправомірної вигоди за реєстрацію підприємства, й у формі вершинної – використання адміністративного ресурсу для отримання «потрібного» результату, наприклад, виборів)¹.

Окрім неефективного витрачання матеріальних і фінансових ресурсів, політична корупція призводить до дискредитації демократичних цінностей, зростання недовіри до влади. До низової корупції примикає бюрократичний «рекет». Ці явища мають однакову природу і відрізняються лише тим, що, якщо корупціонер отримує винагороду за послуги із взаємної згоди з підприємцем, то чиновник-рекетир вимагає неправомірну вигоду у бізнесмена поза його

¹ Гаращук В. М. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні / В. М. Гаращук, А. О. Мухатаєв. – Х. : Право, 2010. – С. 20–28.

волею. У разі, коли обидві зацікавлені у корупційній операції сторони належать до однієї організації, прийнято говорити про «вертикальну» корупцію. Масштабна низова корупція і бюрократичний рекет вкрай небезпечні, оскільки, по-перше, створюють сприятливий психологічний фон для існування інших форм корупції і, по-друге, вирощують вертикальну корупцію. Остання є початковим матеріалом для формування організованих корупційних структур¹.

Взаємний інтерес корупційного характеру влади і громадянина виникає частіше за все у двох випадках:

1. Коли влада повинна надати громадянину деякі послуги (надати дозвіл, довідку). У таких ситуаціях корупції сприяє: збереження широкої сфери державних послуг, охоплених дозвоільним принципом; незнання громадянами своїх прав на отримання послуг та обов'язків чиновників на їх надання; приховування чиновниками інформації про свої обов'язки і права громадян; складність бюрократичних процедур; монополія відомств на надання послуг; структурні особливості органів влади, при яких одне відомство володіє повноваженнями ухвалювати владні рішення і надавати послуги.

2. Коли влада, виконуючи свою обмежуючу і регулюючу функцію, зобов'язує громадянина поділитися своїми ресурсами з державою, стягаючи обов'язкові платежі або накладаючи штрафи за порушення чинних норм. У цих ситуаціях корупції сприяє відсутність зручних процедур реалізації громадянином своїх зобов'язань, а також неадекватність штрафів, що сприяють ухиленню від їх сплати за допомогою неправомірної вигоди. Ніяких інших законів, окрім законів адміністративного права, при цих діях чиновник не порушує. Це слід розуміти як те, що неправомірна вигода в цьому просторі найчастіше виступає як офіційна оплата додаткових послуг (наприклад, установлення плати за видачу й оформлення будь-яких документів, що у кілька разів перевищує витрати на цю операцію. Причому адміністрацією ціна встановлюється самостійно, без затвердження комітетом із цін і антимонопольним комітетом, оскільки

¹ Гарашук В. М. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні / В. М. Гарашук, А. О. Мухатаєв. – Х. : Право, 2010. – С. 20–28; Настюк В. Я. Форми корупції в митних органах / В. Я. Настюк // Особливості взаємодії спеціальних підрозділів «К» Служби безпеки України з іншими правоохоронними органами у сфері протидії контрабандній діяльності : матеріали наук.-практ. конф. – Х. : Оберіг, 2008. – С. 117–124.

ки в цьому випадку адміністрація в наданні послуги виступає як винятковий монополіст). Державна корупція існує внаслідок того, що у чиновника є можливість розпоряджатися ресурсами, які не належать йому, за рахунок ухвалення (або неприйняття) тих чи інших управлінських рішень. До таких ресурсів належать: бюджетні кошти, державна або муніципальна власність, державні замовлення або пільги тощо. Але якщо відібрати у чиновника розподільчі функції, то весь чиновницький апарат втратить сенс існування. Державні службовці виступають у ролі суб'єктів корупційної діяльності, оскільки тільки вони володіють владними повноваженнями для ухвалення рішень і здійснення дій, що призводять до виникнення корупційних відносин.

Форми корупції у системі державної служби вельми різноманітні. Вони можуть виявлятися у виді: винагороди за отримання вигідних контрактів у формі оплати нібито консультаційних послуг, установлення непомірно високих гонорарів за публікації або лекції; службового шахрайства та інших форм розкрадання; отримання «комісійних» за розміщення державних замовлень; надання державним службовцям різного роду послуг та інших «знаків уваги»; поїздок у закордонні відрядження, на відпочинок і лікування за рахунок зацікавлених у вирішенні питань партнерів; здріства неправомірної вигоди, зокрема, незаконних винагород за прискорене вирішення питань, видачу документів; здріства неправомірної вигоди у водіїв співробітниками органів, що забезпечують безпеку дорожнього руху; отримання керівниками від підлеглих частки неправомірної вигоди тощо¹.

В Україні на цей час також існує політична корупція, яка знаходить своє віддзеркалення насамперед на виборах. Наприклад, один із найбільш яскравих проявів – це «покупка» місць у списках. Наша система голосування за списками стимулює ось такий різновид корупції. Специфіка виборчого процесу полягає в тому, що мотивація його учасників настільки велика, що вони часто йдуть на прямі порушення закону. У переважній більшості випадків ці порушення залишаються безкарними.

¹ Настюк В. Я. Форми корупції в митних органах / В. Я. Настюк // Особливості взаємодії спеціальних підрозділів «К» Служби безпеки України з іншими правоохоронними органами у сфері протидії контрабандній діяльності : матеріали наук.-практ. конф. – Х. : Оберіг, 2008. – С. 117–124.

Найбільшою мірою корумпованість виявляється у діяльності органів виконавчої і судової влади, які безпосередньо пов'язані з розпорядженням фінансовими і матеріальними ресурсами, вирішенням життєво важливих суперечок. Ця обставина зумовлює спеціальну спрямованість досліджень учених, що аналізують корупцію в Україні, перш за все з позицій кримінального права. Звернули увагу на вказану проблему і фахівці у сфері адміністративного права, оскільки саме ця галузь формує правову базу статусу державних посадових осіб. Водночас проблема корумпованості публічної влади має комплексний характер, оскільки корупція пронизує усі сфери публічної влади, набуває різноманітних форм.

Не менша небезпека корупції публічної влади виходить зі сфери законодавчої державної влади. Однією з умов цього є недосконалість правових основ формування органів представницької влади. Разом із традиційною формою одержання неправомірної вигоди з'явилися її сучасні модифікації. Замість конверта з грошима тепер фігурують дії, що визначають зміни в майновому становищі осіб, залучених до корумпованих стосунків. Такі дії, як кримінальне лобіювання, інвестування комерційних структур за рахунок засобів держбюджету, створення «лжепідприємств», переказ державної власності до акціонерних товариств, надання можливості вивозу стратегічної сировини за кордон і багато іншого, досить важко ідентифікувати та довести. Сьогодні з'являються нові форми корупції, яким немає ще назви і які не отримали правового і кримінологічного наповнення.

У переважній більшості держав боротьба з корупцією ведеться у формі правового переслідування за її конкретні прояви. Стосовно цього Україна не є винятком. У Кримінальному кодексі України¹ та Кодексі України про адміністративні правопорушення² є статті, що передбачають відповідальність за конкретні протиправні дії корупційного спрямування. Проте вони не охоплюють усе коло корупційних дій, з якими доводиться стикатися в житті.

Проблема корупції є наслідком великої кількості чинників і механізмів. Один із чинників поширеності корупції є складність струк-

¹ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

тури органів державної влади, наявність безлічі бюрократичних процедур, що породжуються самими чиновниками, відсутність зовнішнього і внутрішньоорганізаційного контролю за діяльністю апарату органів державної влади. Ситуація ускладнюється й тим, що відсутні комплексний облік і контроль над службовою діяльністю державних службовців, чіткий розподіл компетенції, має місце дублювання і поєднання функціональних обов'язків. Наслідком цього є надмірна повільність, тяганина, пов'язані як з організаційними недоліками, так і низькою професійною компетентністю персоналу. Провести межу між організаційною плутаниною і стимулюванням корупційної поведінки громадянину часом дуже складно. Корупцію породжує невинновато велика кількість заборон, дозвільних процедур і відсутність механізму і правових підстав захисту інтересів громадян, залучених до діяльності органів державної влади. До організаційних чинників корупції слід віднести незбалансованість прав і відповідальності державних службовців, нестабільність службового становища, широке розповсюдження адміністративного розсуду, явну невідповідність потенційних можливостей перерозподілу власності і низького грошового утримання державних службовців. Є багато причин, що пояснюють кризову ситуацію, яка склалася в Україні з корупцією, але серед них найбільш важливі такі: слабкість центральних органів влади; відсутність національної стратегії розвитку і політики «мінімізації держави».

На думку науковців-фахівців у галузі протидії корупції, головна причина корупції – це тотальна безвідповідальність виконавчої влади¹. У межах Конституції та законодавства виконавча влада ні за що ні перед ким не відповідає. Чиновник високого рангу призначається або Урядом, або Президентом без обговорення кандидатури в органах представницької влади. Відомо, що корупція з'явилася не вчора. Люди, які розраховують на якісь дивіденди, проштовхують своїх партнерів на міністерські та інші ключові пости. Для них це

¹ Айрапетян Э. С. Причины и условия, порождающие коррупцию в Российской Федерации в современных условиях / Э. С. Айрапетян // Актуальные вопросы юридических наук : материалы междунар. науч. конф. – Челябинск : Два комсомольца, 2012. – С. 68–71; Охотнікова О. Основні тенденції протидії корупції в умовах соціально-економічної кризи в Україні / О. Охотнікова, І. Загородня // Підприємництво, госп-во і право. – 2009. – № 7 (163). – С. 7; Чашин А. Н. Коррупция в России / А. Н. Чашин. – М. : Дело и сервис, 2009. – С. 45–53.

бізнес. І при цьому ніякої реальної процедури оцінки кадрів в Україні під час призначення на вищі посади сьогодні не існує. Є дві головні причини таких явищ. Перша – прогалини у Конституції України¹, що вивели виконавчу владу з-під контролю інших гілок влади. Друга – це недоліки діючої правової системи, яка не встановлює персональної відповідальності чиновника за виконання доручених йому функцій. Наприклад, чиновник може з корисливою метою ухвалити рішення, що збагатить конкретну особу на мільярди доларів. Але при цьому, якщо він не викритий на місці злочину при отриманні неправомірної вигоди, довести вчинення ним правопорушення корупційної спрямованості практично неможливо.

Усе це стало можливим тому, що одночасно існували як дві статті Кодексу України про адміністративні правопорушення, за якими можна було притягнути корупціонерів до відповідальності: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172²) та пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172³), так і низка статей КК України (статті 368, 368², 368³, 368⁴, 369, 369² КК України), що містять відповідні діяння. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність до стандартів Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 квітня 2013 р. № 221-VII², що набув чинності з 18 травня 2013 р., із Кодексу України про адміністративні правопорушення виключено вказані статті 172² та 172³.

Правова система відповідальності чиновників за виконання своїх функцій створювалася за радянських часів. Такою вона залишається і зараз. Але за тих часів був партійний і народний контроль. І боротьба з корупцією жорстко проводилась партійними органами³.

¹ Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. № 254к 196-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 квіт. 2013 р. № 221-VII // Голос України. – 2013. – № 90 (5590).

³ Айрапетян Э. С. Причины и условия, порождающие коррупцию в Российской Федерации в современных условиях / Э. С. Айрапетян // Актуальные вопросы юридических наук : материалы междунар. науч. конф. – Челябинск : Два комсомольца, 2012. – С. 68–71.

Ще одна причина корупції – це слабкість громадського суспільства, відрив суспільства від влади. Демократична держава у змозі вирішувати свої проблеми лише при взаємодії з інститутами громадськості. Корупція як в Україні, так і в інших державах світу стосується усіх прошарків суспільства, органів влади, підприємців, громадських організацій. Отже, це явище несе негативні наслідки як для суспільства, так і держави у цілому. Найбільш суттєву загрозу вона представляє для економічної безпеки держави.

Корупція також призводить до того, що порушуються конкурентні механізми ринку, оскільки досить часто з прибутком опиняється не той, хто конкурентоздатний, а той, хто зміг отримати переваги за одержання неправомірної вигоди. Результатом цих дій є зниження ефективності ринку та дискредитація ринкової конкуренції. Корупція породжує зростання організованої злочинності. Практично жоден сектор економіки не захищений від впливу корупційних явищ. Саме корупція стає однією з головних перешкод у боротьбі з організованою злочинністю. Тому сьогодні є всі підстави говорити про кризу законності і правопорядку в Україні.

Стосовно соціальної сфери можна зазначити, що результатами корупції є: відвернення коштів від цілей суспільного розвитку (і, як наслідок, загострення бюджетної кризи, зниження здатності влади вирішувати соціальні проблеми); зростання майнової нерівності, оскільки корупцією зумовлюються несправедливий перерозподіл коштів на користь вузьких олігархічних груп за рахунок найуразливіших прошарків суспільства; збільшення соціальної напруженості та політичної нестабільності у суспільстві.

Слід зазначити, що корупція в Україні процвітає і процвітатиме доти, доки серйозно розбалансованою залишатиметься уся система управління і втрачатиметься контроль за виконанням ухвалених рішень. Безвідповідальність стала звичайним явищем практично в усіх структурах влади. На низькому рівні знаходиться виконавча дисципліна у самому Уряді. За таких обставин державу досить складно вивести з кризи та подолати злочинність. Корупція неминуча, оскільки чинна Конституція України не містить положень про парламентський контроль за виконавчою і судовою владою. Не вироблена чітка система не лише звітів, а й навіть надання інформації про діяльність зазначених гілок влади. Реальна протидія корупційним проявам можлива лише на підставі здійснення комплексу узго-

джених заходів. Ці узгоджені скоординовані заходи мають бути спрямовані головним чином на усунення причин та умов виникнення корупції і, крім цього, на пом'якшення її наслідків. Одними із таких заходів можуть бути законодавче закріплення і систематизація уявлень про феномен корупції, визначення основних напрямів боротьби з корупцією, вироблення стратегії і тактики протидії корупційним проявам та організація профілактичної діяльності, внесення відповідних змін до антикорупційного законодавства, що напрацьовуються практикою.

В умовах сьогодення вбачається доцільним виділити кілька напрямів стратегії протидії корупції, зокрема: 1) суспільне усвідомлення небезпеки корупції та її наслідків; 2) запобігання і протидія корупційним проявам; 3) верховенство закону і захист прав громадян.

Також слід наголосити, що головне завдання для структур громадського суспільства полягає у реалізації участі громадськості у процесі підготовки, обговорення, ухвалення й контролю виконання управлінських рішень. Запобігати і попереджати корупцію набагато ефективніше, ніж боротися з її наслідками. Дії влади у цьому напрямі на цей час є неефективними: відсутня політична воля, її дії випадкові і непослідовні. З метою запобігання корупції необхідні системні, комплексні, узгоджені заходи у двох головних напрямках: прийняття таких законодавчих актів, що мають мінімізувати можливість виникнення корупції при їх виконанні; створення умов для участі громадськості у процесах запобігання та протидії корупції. При цьому обидва напрями тісно переплітаються, припускають скоординовані дії усіх гілок влади. Головним є другий напрям, проте для його реалізації також необхідно вносити зміни до чинного антикорупційного законодавства. Однак існують засади, без яких корупцію перемогти неможливо: незалежні засоби масової інформації; прозорість влади; чесна відкрита політична конкуренція.

Треба відмітити, що корупцію неможливо викоренити одним махом. Не можна також стверджувати, що в Україні діяльність із протидії корупції йде повним ходом. Проте ця проблема виносить на обговорення, розробляються різні стратегії. Перший крок – усвідомлення такої загрози, як корупція, вже зроблений в українській державі. Наступний крок припускає більш рішучі дії, спрямовані на реформування засад організації і функціонування політичної та економічної систем держави.

Підводячи підсумок вищезазначеного матеріалу щодо сутності феномену «корупція» та причини корупційних проявів, виділимо такі положення:

1. Специфіка феномену «корупція» як системного явища потребує передусім законодавчого налагодження складної взаємоузгодженої системи примусових заходів, які мають бути розроблені різними галузями законодавства: цивільним, кримінальним, фінансовим, адміністративним та іншими¹. При іншому підході достатньо важко розібратися у численних нормативно-правових актах, що містять різний категоріально-понятійний апарат у сфері протидії корупції, розуміння заходів та обмежень щодо юрисдикційної практики у сфері антикорупційного законодавства.

2. Причинами корупційних проявів є: непомірне розростання бюрократичного апарату чиновників, значна поширеність дозвільних процедур у державному управлінні, криміналізація владних відносин (економічна залежність влади від приватного капіталу); низький рівень заробітної плати державних службовців; відсутність дієвого контролю суспільства за діяльністю органів державної влади; недосконалість законодавства, що регулює відносини влади і капіталу щодо сфери впливу; соціально-економічна криза в державі тощо.

Стаття посвячена дослідженню феномена «корупція». В роботі приведено аналіз причин корупційних явлень, а також форм корупції. Автори пропонують свої пропозиції та рекомендації щодо протидії негативним явленням корупційної направленості в Україні.

The article is devoted to research of the phenomenon «corruption». The analysis of reasons of display of the corruption phenomena is in-process resulted, and also forms of corruption. Authors give the suggestions and recommendations in relation to counteraction the negative phenomena of corruption direction in Ukraine.

Рекомендовано до опублікування на засіданні лабораторії дослідження правових проблем запобігання та протидії корупції НДІ ВПЗ імені академіка В.В. Сташиса НАПрН України (протокол № 1 від 7 лютого 2014 р.)

¹ Кальман О. Правове забезпечення, запобігання та протидія корупції в Україні / О. Кальман // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 5. – С. 39–40.