

*Мірошник Юрій Петрович* –  
старший науковий співробітник  
Міжвідомчого Міжвідомчого НДЦ з проблем  
боротьби з організованою злочинністю при  
Раді національної безпеки і оборони  
України, кандидат юридичних наук, старший  
науковий співробітник

## **Передумови виникнення корупції та окремі недоліки щодо боротьби з нею**

*У статті розглянуто передумови виникнення корупції, які сприяють її поширенню в Україні. Виокремлено принципи, на яких повинна базуватися така боротьба, та зазначено окремі недоліки, що мають місце у цій сфері.*

Корупція не є надбанням сучасності. Це протиправне явище виникло в суспільстві ще у стародавні часи, одночасно зі створенням управлінського апарату. У різних формах дане явище поширене у всьому світі. Барон Шарль Луї Монтеск'є (1689 – 1755 рр.), посилаючись на історичний досвід функціонування державного апарату, констатував, що “усяка людина, що володіє владою, схильна зловживати нею, і вона йде в цьому напрямі, поки не досягне покладеної їй межі” [1, с. 280].

На нинішньому етапі розвитку суспільних відносин питання боротьби із корупцією є надзвичайно важливими для України, яка виборола свою незалежність і утвердилась як самостійна держава у світовому співтоваристві. Сталість демократичного розвитку нашої країни у значній мірі залежить від втілення у всі ланки державного механізму принципів законності та справедливості, неухильного додержання всіма державними службовцями приписів правових норм, подолання випадків хабарництва, незаконного одержання посадовими особами матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Особливо актуальною проблема боротьби із корупцією постає сьогодні у системі правоохоронних органів, свідомством чому є регулярні повідомлення у засобах масової інформації щодо виявлення корупційних діянь правоохоронців [2, с. 141–142].

Проте, незважаючи на висвітлення окремих аспектів проблеми корупції у правоохоронній системі у працях таких вчених, як І. Бондаренко, В. Євдокімов, М. Мельник, Г. Омельченко, А. Юшко та інших авторів, закордонний досвід у означеній сфері, який, з урахуванням національних реалій, може бути використаний для подолання негативних тенденцій у діяльності українських правоохоронців, досліджений ще недостатньо.

Хабарництво згадується ще у вітчизняних літописах XIII століття. Перше законодавче обмеження корупційних дій належить Івану III, а його онук Іван Грозний уперше ввів страту як покарання за “надмірність у хабарах”. При Петрі I зросла як корупція, так одночасно і жорстока боротьба царя з нею. У корупції був звинувачений і привселюдно страчений сибірський губернатор Гагарін, а потім четвертований за хабарництво обер-фіскал Нестеров, який викрив Гагаріна [3, с. 5–6].

Ефективність боротьби з корупцією в значній мірі залежить від того, наскільки різнопланово і комплексно здійснюється підхід до цієї проблеми. Було б помилково зводити все лише до кримінально-правової діяльності. Не виключаючи, а доповнюючи її, на боротьбу з корупцією повинні бути зорієнтовані і відповідні

норми кримінального, адміністративного, цивільного, господарського, трудового законодавства.

Серед умов, які сприяють поширенню корупційних проявів в Україні і визначаються найсуттєвішими, є умови, які випливають з економічної ситуації (за результатами соціологічних досліджень):

- намагання людей (при масовому безробітті та систематичних не виплат заробітної плати), доведених до відчаю, заробити гроші будь-яким способом, за принципом “гроші не пахнуть”;

- соціально-психологічні конфлікти між найманими працівниками і керівниками, які затримують заробітну плату; у працівників виникає бажання помститися чи продатися.

Можливі інші обставини, на які вказують респонденти: 25 % службовців організацій готові продати таємниці, в будь-який час і кому завгодно; 50 % – йдуть на це в залежності від обставин, в тому числі половина – після шантажу відносно них.

Будь-яку справу люди роблять добре, коли вони бачать в цьому матеріальну вигоду і можуть реалізувати свої права, визначені в Конституції України (якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей), в тому числі такі права, як: на вільний розвиток своєї особистості; на життя; на повагу до гідності; на свободу та особисту недоторканість; на своєчасне одержання винагороди за працю (що захищається законом не завжди і не досить належно); на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло; інші права особи.

Водночас, дослідження свідчать, що там, де ці принципи ігноруються, де забувають про соціальний закон співвідношення інтересів та потреб, як правило, виникають причини та умови, які безпосередньо не тільки сприяють, а навіть підштовхують до корупційної ймовірності.

Як вважає Керівник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю Б.В. Романюк, в сучасній Україні відсутня системна робота по боротьбі з корупцією – переважає, виключно, репресивна робота. Це боротьба з корупціонерами, а не з корупцією як явищем. На думку експерта, сьогодні особливо гостро постає проблема недоліків українського законодавства. Звинувачують у корупційних діяннях переважно тих, хто бере. Ті ж хто дає, залишаються поза законодавчою увагою. Ще одним аспектом ефективної протидії корупції, на думку Б.В. Романюка, є заходи превентивного характеру, які включають в себе виховання як у кожної особи, так і у суспільства в цілому моральних якостей, усвідомлення культурно-побутових цінностей тощо.

Закон “Про боротьбу з корупцією”, прийнятий 11 років тому, уже не тільки не відповідає міжнародним стандартам, а й реаліям сьогодення. Закон має бути простим і зрозумілим пересічним громадянам. Знову ж таки, звернемося до класиків минулого, Монтеск'є з цього приводу висловився так: “Закон має бути точним і не залишати ніяких сумнівів”. Згадаймо римське право. Протягом тривалого часу кожна з верств римського суспільства була впевнена в завтрашньому дні. Римське право висувало вимоги жити чесно, не чинити збитків іншому, кожному віддавати те, що йому належить [4, с. 10].

Так, статтею 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією” встановлено, що державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права:

- сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

- займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в

якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

- входить самостійно (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представництва або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

- відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію.

Державний службовець, який є посадовою особою, не має також права:

- сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності, з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

- неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

- бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює;

- надавати незаконні переваги фізичним та юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень [5].

Разом з тим, вищезазначені заборони державним службовцям є лише умовними та в повному обсязі ніколи не виконувались. Матеріали прийнятих рішень судовими органами свідчать, що близько 80 % фактів хабарництва в судах не доводяться.

Боротьба з корупцією має базуватися на таких принципах:

- не повинні ущемлятися або обмежуватися законні права та свободи людини і громадянина;

- ефективність протидії корупції може бути забезпечена тільки узгодженими діями державних органів, громадських організацій та громадян;

- державна система боротьби з корупцією має передбачати здійснення державної політики, спрямованої на усунення та нейтралізацію факторів, які сприяють вчиненню корупційних діянь;

- правова база боротьби з корупцією має враховувати зміни соціально-економічної та політичної ситуації в державі;

- основна увага має приділятися запобіжно-профілактичним заходам, які ґрунтуються на аналізі та прогнозуванні тенденцій поширення корупційних діянь;

- основні практичні заходи щодо виявлення корупційних діянь та запобігання їм здійснюють органи, які ведуть боротьбу з корупцією [6, с. 89].

Ще однією проблемою, яка заважає здійснювати ефективну боротьбу з корупцією, є використання в корупційних схемах третіх осіб, так званих посередників. Небезпека посередництва проявляється в тому, що:

- по-перше, без нього вчинення злочину інколи є неможливим або досить проблематичним. Так, дача чи одержання хабара без посередника є неможливими у зв'язку з неможливістю того, хто дає хабар, зустрітися наодинці чи взагалі з тим, хто його отримує (службова особа працює у приміщенні, закритому для доступу сторонніх осіб, на вулиці і вдома знаходиться під посиленою охороною, яка не допускає можливості спілкування зі сторонніми особами);

- по-друге, використання посередника при вчиненні злочину допомагає злочинцю (організатору, підбурювачу, пособнику, виконавцю) залишатися у "тіні", не виявляти себе, діяти непомітно для потерпілих, потенційних очевидців або інших злочинців і тим самим створювати труднощі у розслідуванні злочину;

– по-третє, діяльність посередника зміцнює рішучість організатора, підбурювача, пособника, виконавця (останнього, коли він є ініціатором посередництва) до вчинення суспільно небезпечного діяння;

– по-четверте, використання посередника може сприяти задалегідь обіцяному приховуванню злочину, яке є співучастю у злочині [7, с. 129].

Як вважають фахівці, які досліджують проблеми корупції, ефективність боротьби з нею залежить від чотирьох основних складових:

– наявності належної правової бази антикорупційного спрямування;

– ефективного і повного її застосування;

– розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної громадської свідомості;

– організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності [8].

Крім цього, до чинників, що сприяють поширенню корупції в державі, слід віднести насамперед:

– відсутність сприятливого правового та організаційного режиму діяльності вітчизняного виробника, особливо щодо сплати податків, обов'язкових платежів до бюджету, одержання бюджетних кредитів, що сприяє постійному пошуку шляхів протиправного вирішення цих питань;

– інтеграцію організованої злочинності з суб'єктами економічної діяльності;

– правову незахищеність суб'єктів економічної діяльності від зловживань, протидії та вимагань з боку чиновників державного апарату на всіх його рівнях;

– відсутність стабільного і збалансованого законодавства, яке б регламентувало економічну діяльність та підтримку вітчизняного виробника;

– відсутність інвестиційної альтернативи “тіньовим” капіталам;

– втрату історичних традицій, моральних і етичних норм, які лежать в основі поваги до власності незалежно від її форм;

– значне розширення населення за обсягом доходів, внаслідок чого на тлі збільшення кількості заможних людей значна частина державних службовців не має навіть помірною достатку, що об'єктивно породжує сприятливі обставини для корупційних проявів.

Міжнародні експерти вважають, що в Україні у сфері боротьби з корупцією залишаються такі недоліки:

– відсутність єдиної національної антикорупційної стратегії;

– брак єдиного державного органу, що відповідає за попередження корупції;

– потреба в удосконаленні законодавства;

– необхідно, щоб імунітети, які надаються Конституцією України деяким категоріям держслужбовців, не були перепорою для проведення розслідування і кримінального переслідування за корупційні злочини, зокрема, хабарництво;

– відсутність етичного кодексу державних службовців;

– потребує перегляду система оподаткування на предмет скорочення стимулів до ухилення від сплати податків та обмеження можливостей для прийняття довільних рішень посадовими особами податкових органів.

В Україні система антикорупційного законодавства формально створена. Вона містить багато нормативно-правових актів: як базових для всіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин. Крім законів України, існує низка підзаконних нормативно-правових актів. Проте, всі вони приймалися у різні часи, різними органами, у ряді випадків – спонтанно, безсистемно, без належного наукового обґрунтування, через що і виникають колізії та протиріччя.

Чинне антикорупційне законодавство настільки розмите, що одне й те ж корупційне діяння можна кваліфікувати і як проступок (правопорушення), і як злочин.

Проблеми, що виникають у застосуванні антикорупційного законодавства України можна розділити на ті, які обумовлені недостатньою чіткістю та

однозначністю законодавчих формулювань і такі, що викликані необґрунтованістю, а інколи й помилковістю його положень.

Тому вважаємо, що нині необхідно виваженіше підійти до цього питання і переглянути багато положень чинного вітчизняного антикорупційного законодавства відповідно до джерел міжнародного права та запровадити антикорупційну експертизу правових актів та їх проектів [9].

Досвід багатьох країн показує, що активність громадян, зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою виявлення корупційних правопорушень і ефективності антикорупційних заходів. Але ефективної системи впливу на ситуацію у сфері попередження та виявлення корупції з боку різних інституцій громадянського суспільства, зокрема неурядових організацій, до цього часу в Україні не створено. У численних нормативно-правових актах щодо боротьби з корупцією взагалі не закладено реальних правових механізмів, які б дозволяли громадським об'єднанням і окремим громадянам впливати на корупційні прояви правовими заходами.

За повідомленнями засобів масової інформації, в Україні діє близько 200 неурядових організацій, які декларують свою антикорупційну спрямованість, але реальних важелів впливу на корупціогенну ситуацію вони фактично не мають. Статті у пресі, окремі заяви громадян, представників громадських організацій, проведення антикорупційних акцій, доведення інформації до вищестоящих органів, як показує практика, недостатньо ефективні. Отже, і ці заходи здійснюються, як правило, хаотично, безсистемно, а їх реальна віддача є мінімальною.

У зв'язку з цим важливого значення набуває розвиток системи громадського контролю за антикорупційною діяльністю органів, на які безпосередньо покладено обов'язок боротьби з корупцією. Особливу роль у цьому процесі повинні відігравати політичні партії та об'єднання громадян, засоби масової інформації, представницькі органи влади та окремі громадяни. Форми і методи такої діяльності, а також запровадження обов'язкового реагування відповідних державних органів на повідомлення про факти корупційних діянь мають бути чітко визначені у законі. У законодавчому порядку необхідно також закріпити право громадських організацій на здійснення запитів до органів державної влади та отримувати в установленому порядку інформацію щодо їх діяльності по запобіганню та протидії корупції; проведення неофіційної (громадської) антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, рішень, програм; правову підтримку журналістських та громадських розслідувань та формування громадських судів; надання своїх висновків і пропозицій відповідним державним органам; участь у відкритих парламентських слуханнях з питань запобіганню та протидії корупції; через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати з такими ініціативами у сфері запобіганню корупції; розвиток інституту лобювання таких законів; гарантований державний захист осіб, які надають допомогу у протидії корупції [10, с. 170–171].

Насамкінець, вважаємо за доцільне підтримати точку зору дослідника М.І. Камлика, та наголосити, що підвищення ефективності боротьби з корупцією, на наш погляд, потребує вирішення цілої низки питань політичного, економічного, правового та організаційного характеру. Але при цьому необхідно виходити з таких передумов:

- абсолютна перемога над корупцією неможлива;
- обмеження корупції не може бути разовою кампанією;
- корупцію не можна перемогти тільки заборонними заходами і тим більше, посиленням жорстокості кримінальної політики держави;
- значно більше користі буде від усунення причин та умов, що її породжують;
- забезпечення комплексності заходів та зусиль влади і суспільства, спрямованих на боротьбу з корупцією.

*Список використаних джерел*

1. *Монтескьє Ш. О духе законов* // Монтескьє Ш. Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. М.Н. Баскина. – М., 1955. – 478 с.
2. *Куліш А.* Досвід боротьби з корупцією в поліції Великої Британії // *Право України.* – 2005. – № 12. – С.141–145.
3. *Ларин В.А.* Коррупция: опыт системного исследования. – Ростов-на-Дону, 2004. – 368 с.
4. *Романюк Б.В.* У боротьбі з організованою злочинністю та корупцією важливі конкретні дії // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика).* – К., 2003. – № 8. – С. 50.
5. *Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР, з останніми змінами та доповненнями.*
6. *Клочков В.* Суть та заходи боротьби з корупцією // *Прокуратура. Людина. Держава.* – № 7. – 2005. – С. 88–94.
7. *Клименко В.* Посередництво як форма співучасті у вчиненні злочину (питання криміналізації) // *Підприємництво, господарство, право.* – № 10. – 2005. – С. 129–132.
8. *Тацій В.Я., Борисов В.И.* Научное обеспечение путей противодействия коррупции в Украине // *Громадська експертиза. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні.* – К., 2004. – Вип. 4. – С. 44–48.
9. *Галкін О.* Антикорупційне законодавство потребує кардинальних змін // *Прокуратура. Людина. Держава.* – 2005. – № 8. – С. 8–12.;
10. *Борисов В., Кальман О.* Громадянське суспільство та питання подолання корупції // *Вісн. акад. правових наук.* – № 2. – 2005. – С. 168–173.

*The article is considered the prerequisites of corruption promoting its distribution in Ukraine. The author emphasizes the rectangular components of this fight and specifies some shortcomings in this sphere.*