

Костенко Олександр Миколайович – доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії

У статті розглядаються питання щодо визначення природи та характерних особливостей одного з видів корупції – корупції кризового типу, а також шляхи протидії.

Саме слово **корупція** означає зловживання, яке полягає у свавільному використанні законодавства чи публічної влади в приватних інтересах одних на шкоду приватним інтересам інших. Законодавство і публічна влада – це інструменти, призначені для забезпечення порядку у суспільному житті людей, заснованого на законах природи. Цей порядок є основою справедливості в розподілі соціальних благ між людьми. Зловживання законодавством і публічною владою є свавіллям, яке полягає в порушенні порядку, заснованого на природних законах суспільного життя людей, а значить і в порушенні соціальної справедливості. Тому корупція – це завжди використання особою законодавства чи публічної влади на шкоду своїм ближнім. Найбільш небезпечні види корупційних діянь визнаються злочинами, тобто криміналізуються, у Кримінальному кодексі. Ці види і утворюють так звану **кримінальну корупцію**. До неї належать усі злочини, що підпадають під критерій “зловживань, які полягають у свавільному використанні законодавства чи публічної влади в приватних інтересах одних на шкоду приватним інтересам інших”. Корупція є умовою, що сприяє існуванню інших видів злочинності, – особливо організований злочинності. Тому протидія корупції є протидією й організований злочинності. Виходячи з кримінологічної закономірності, яку можна визначити у вигляді залежності організованої злочинності від корупції, організована злочинність є своєрідним індикатором ефективності протидії корупції в країні. Крім того, корупція є не лише порушенням правопорядку, а й аморальним вчинком і гріхом.

Корупція в Україні має особливості, які відрізняють її від корупції в розвинутих країнах. Без виявлення цих особливостей не можна розробити адекватні заходи протидії їй. Сьогодні корупція має ту особливість, що це – **корупція кризового типу**. Зазначений тип корупції полягає в тому, що це корупція, яка: а) породжується кризою сучасного українського суспільства (а не лише недосконалістю кримінальної юстиції), б) здатна поглиблювати кризу українського суспільства, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові, моральні реформи в Україні. У цьому її загроза для національної безпеки України.

Криза українського суспільства – це наслідок кризи соціальної культури громадян, яка включає в себе, зокрема, політичну, економічну, правову, моральну культуру громадян. Існує наступна закономірність: “Яка соціальна культура громадян – таке й суспільне життя”. Отже, корупція кризового типу, що вразила сучасну Україну, має своїм фундаментом значний прошарок громадян, позбавлених належної соціальної культури і тому уражених сваволею та ілюзіями, що проявляються у вигляді корупції. Саме **соціальне безкультур'я**, тобто відсутність у громадян належної політичної, економічної, правової, моральної культури, яку

мають, наприклад, шведи чи громадяни Німеччини, є живильним середовищем для корупції кризового типу в Україні сьогодні. Така корупція являє собою основну загрозу українській нації, зокрема політичним, економічним, правовим, моральним, культурним засадам її розвитку. При найближчому розгляді можна побачити, що навіть проблеми, які виникають навколо української мови в Україні мають “корупційний компонент”.

Викладене вище уявлення про особливість корупції в Україні як корупції кризового типу, що вражає не лише державу, а й громадянське суспільство і саму українську націю, обумовлює те, що для ефективної протидії корупції в Україні має бути розроблена адекватна саме цьому типу корупції (а не корупції взагалі) технологія протидії. І тут варто звернутися до досвіду успішного подолання корупції кризового типу, який вже є у світі. Зокрема, це стосується технології протидії корупції кризового типу, використаної Ф. Рузвельтом в рамках так званого “Нового курсу”, який був застосований для виведення США із стану Великої депресії 1929 – 1933 рр.

На наше переконання, подібного підходу поки що немає в Україні. Та діяльність у протидії корупції, яка має місце сьогодні в Україні є неадекватною сучасній “українській” корупції. Вона зводиться до “сліпого” маніпулювання змінами у законодавстві (що має вигляд його вдосконалення) і хаотичних дій у “вдосконаленні” інституцій кримінальної юстиції (“правоохоронних органів”). Більш ніж десятилітній досвід такої протидії свідчить про її безплідність. Отже, **неврахування закономірностей існування корупції кризового типу в Україні приводить таким чином до волюнтаризму і утопізму у протидії цій корупції (зокрема до законодавчого волюнтаризму і утопізму, а також політичного волюнтаризму і утопізму, який проявляється у свавільному реформуванні інституцій кримінальної юстиції і розробці різноманітних ілюзорних концепцій протидії корупції).**

Аналіз практики протидії корупції в державі вказує на те, що ця протидія не заснована на адекватних уявленнях про корені корупції в Україні. Зокрема, не враховується фактор корупційної активності громадян, і тому все зводиться до корупційної активності посадових (службових) осіб. Це означає, що із стратегії і тактики протидії корупції випадає такий потенціал як **“діяльність, спрямована на зменшення корупційної активності громадян”**, що має, на нашу думку, вирішальне значення для протидії корупції кризового типу. Очевидною є наступна істина: чим менше хабарі будуть давати, тим менше їх будуть брати. Або, іншими словами: якщо так багато хабарі беруть, то значить їх багато і дають.

Включення потенціалу “діяльності, спрямованої на зменшення корупційної активності громадян” у систему протидії корупції передбачає розгортання в Україні діяльності по формуванню **антикорупційної культури громадян** (зокрема, наприклад, у вигляді розробки і здійснення спеціальної “Програми формування антикорупційної культури в Україні”, з урахуванням зарубіжного досвіду, в тому числі досвіду формування у громадян “антимафіозної культури” в м. Палермо, Італія).

Необхідність зазначеного вище підходу до вдосконалення протидії корупції в Україні впливає з розроблюваної нами на основі принципу соціального натуралізму **доктрини протидії злочинності, яка виражається формулою: “соціальна культура громадян плюс кримінальна юстиція”**^[1]. Ця так звана “культурницька” доктрина вказує на наступне: якщо в Україні не буде створено умов для розвитку соціальної (тобто політичної, економічної, правової, моральної) культури громадян, то ніякі конституційні, законодавчі, судові, управлінські чи інші реформи не будуть мати антикримінального, в тому числі і антикорупційного ефекту, а значить і будь-якого ефекту взагалі. Допомогти Україні можуть лише реформи типу “Нового курсу” Ф. Рузвельта, які мають саме антикорупційний потенціал, тобто створюють

умови для розвитку політичної, економічної, правової, моральної культури громадян.

Виходячи з “культурницької” доктрини протидії злочинності (і корупції), існує наступна закономірність: “кримінальна юстиція є ефективною настільки, наскільки розвинутою є соціальна культура громадян, під якою розуміється політична, економічна, правова, моральна культура громадян”. Якщо слідувати цій доктрині, то виходить, що ніякі “вдосконалення” кримінальної юстиції (тобто вдосконалення антикорупційного законодавства і антикорупційних інституцій) не будуть давати ефекту, якщо не буде розвинута належним чином антикорупційна культура громадян в Україні.

Для реалізації цієї доктрини в країні має здійснюватися функція розробки і впровадження в життя **єдиної антикорупційної політики в Україні**. Як свідчить аналіз світового досвіду, в умовах України органом, який найбільш придатний для здійснення цієї функції є Міністерство юстиції України (за умови відповідного вдосконалення його компетенції з метою адаптації до цієї функції).

Що стосується вдосконалення такого компоненту протидії корупції як вдосконалення **кримінальної (антикорупційної) юстиції** в поєднанні з формуванням антикорупційної культури в Україні, то тут варто здійснити, зокрема, наступні заходи:

1. В рамках кримінальної юстиції створити **спеціальну підсистему антикорупційної юстиції**, яка включала б: 1) відповідні правові норми різноманітних галузей права, спрямовані на протидію корупції – як на запобігання її, так і на забезпечення відповідальності за корупцію; 2) відповідну компетенцію для антикорупційних інституцій, необхідну для ефективною протидії корупції; 3) відповідне фінансове, технічне, науково-методичне, експертне та інше забезпечення антикорупційної юстиції.

2. Створити в Україні функцію (у Міністерстві юстиції України) постійного науково-експертного забезпечення протидії корупції, в тому числі вивчення і впровадження в життя зарубіжного досвіду протидії корупції, зокрема діяльності антикорупційної юстиції. Сьогодні є достатньо підстав вважати, що антикорупційна політика, а також стратегія і тактика протидії корупції в Україні є **антинауковою**. Це є однією з причин її неефективності. Без усунення цього недоліку годі й сподіватися на успіхи у протидії корупції. Про це свідчить і зарубіжний досвід. У зв'язку із зазначеним в Україні гострою є потреба в проведенні наукових досліджень у галузі **політичної кримінології**, що допомогло б виявляти, зокрема, політичні аспекти корупції, а також пов'язану з нею організовану злочинність.

3. З урахуванням особливостей корупційної злочинності, в Україні має бути створена *спеціальна система органів антикорупційною юстиції*, пристосованих для виконання функції розслідування саме корупційних злочинів (з урахуванням, наприклад, досвіду ФБР у США).

4. Певний антикорупційний орган в Україні має виконувати **функцію антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, а також рішень державних органів і органів місцевого самоврядування та громадських організацій, партій тощо**. Очевидно цим органом має бути Міністерство юстиції України з наданням йому відповідної компетенції.

5. Кримінально-правові норми, що передбачають кримінальну відповідальність за корупційні злочини, можуть ефективно застосовуватися лише за умови належного розвитку іншого (паракримінального) законодавства: конституційного, цивільного, адміністративного, фінансового, господарського, земельного, муніципального тощо. Тому це законодавство має бути приведене у стан, який створював би можливість ефективного застосування кримінального законодавства.

6. Важливим засобом протидії корупції як різновиду зловживання службовими особами законодавством і владою є впровадження в Україні **принципу рівності**

громадянина і держави перед законом і судом. Саме відсутність цього принципу сьогодні призводить до того, що державні службовці під виглядом реалізації пріоритету державних інтересів зловживають своїми повноваженнями. І це робить неможливою протидію цим зловживанням з боку громадян. Виходячи з цього, варто було б законодавчо забезпечити громадянам України право на конституційну скаргу, враховуючи, зокрема, досвід ФРН.

7. Слід було б також передбачити в Кримінальному кодексі України відповідальність за купівлю-продаж голосів у виборних (представницьких) органах, у тому числі органах місцевого самоврядування.

8. Важливим чинником протидії корупції має стати також законодавче закріплення механізму відповідальності за незаконні рішення, що приймаються колегіальними органами, в тому числі завідомо незаконні рішення судів, прийняті колегіально.

9. Варто розробити і запровадити **комплексні технології протидії корупції** по основних сферах: державне управління, місцеве самоврядування, правосуддя, будівництво, освіта, медицина та ін. Ці технології мають складатися з комплексу адекватних заходів, керованих з єдиного спеціального органу: аналітика, експертиза, розвідка, розслідування, судівництво і т. ін. Наприклад, виходячи з виявлення корумпованості житлового будівництва, яка спричиняє позаекономічне підвищення ціни на квартири в Києві (за деякими даними ця корупція спричиняє підвищення цін на квартири в Києві близько 30 % – так званий **“корупційний компонент”** ціни) чи корумпованості судів в Україні розробляти спеціалізовані програми протидії корупції, адаптовані саме для цих сфер, а не взагалі. Слід виходити з того, що корупція є надзвичайно пристосованою до особливостей тієї чи іншої сфери суспільного життя. І тому заходи протидії, ефективні для протидії корупції в одній сфері можуть бути зовсім неефективними в іншій.

10. Відповідно до формули протидії корупції **“культура плюс закон”** розробити **“Програму формування в Україні антикорупційної культури”**.

11. Для здійснення антикорупційного просвітництва і підвищення антикорупційної активності громадян, слід забезпечити поширення в суспільстві інформації про причини та умови, що сприяють корупції, корупційні технології та соціальні (політичні, економічні, правові, моральні) наслідки корупції, а також про доступні громадянам форми і способи їхньої участі у протидії корупції.

12. Протидію корупції шляхом розвитку **соціальної, тобто політичної, економічної, правової, моральної культури громадян** слід визнати політичним фактором, без якого неможливим є розвиток української нації.

Це лише деякі пропозиції до створення нової технології протидії кризовій корупції – соціальному злу, що має здатність зводити нанівець будь-які реформи в Україні і будь-які добрі наміри партій, урядів, парламентів, загрожуючи таким чином, крім іншого, і соціальному здоров'ю нації.

The article is dedicated to the examination of the problems concerning the determination of the nature and the characters of one of the corruption types – the corruption of crisis type; the ways of its counteraction are determined.

© О.М. Костенко, 2008