

Карпов Никифор Семенович –
доктор юридичних наук, професор кафедри
кримінального процесу Київського
національного університету внутрішніх
справ

Боротьба з корупцією як умова протидії злочинності

*У статті розглянуто кримінально-правові механізми протидії
проявам корупції.*

Термін “боротьба зі злочинністю” передбачає активність діяльності щодо протидії їй. Активність – це цілеспрямованість та ефективність. Під цілеспрямованістю розуміємо наявність чіткої мети дій і реальне бажання їх досягнення. У контексті боротьби зі злочинністю це реалізується через кримінальну політику держави, спрямовану на боротьбу з кримінальними проявами, а також програми, що приймаються для її здійснення. Чого варті програми радянського періоду, у тому числі щодо боротьби зі злочинністю, нам відомо. Водночас, чи стали дієвими програми подальшого періоду?

“За останнє десятиріччя, – підкреслює В.М. Кудрявцев, – жодна зі створених за цей час програм не була виконана повністю. Основні причини: брак засобів; часта зміна керівників (як у відповідному відомстві, так і в регіоні); зміна криміногенної обстановки, що робить безглуздим виконання застарілих планів. Тому, хоча ніхто на словах не заперечує необхідність прогнозування злочинності й комплексного планування програмування боротьби з нею, на ділі цьому приділяється мало уваги” [1, с. 338].

Найбільшим злом сучасної злочинності є її організованість і корупція. Саме боротьбі з цими явищами присвячена більшість програм і планів щодо боротьби зі злочинністю. Аналіз цих документів свідчить, що більшість того, що в них передбачено, не було і не буде виконано в тому вигляді, як це запропоновано [2; 3].

“Можна створювати програми, розробляти стратегії, приймати закони, і навіть створювати відомства з грізними та багатообіцяючими назвами, – підкреслює В.Ю. Мейтус, – і при цьому не зсунутися ні на крок у реальній дійсності” [4, с. 251]. Будь-яка програма не може бути реалізована, якщо вона: а) не реальна за своєю метою і завданнями, б) не забезпечена кадрово і ресурсно, в) у її творців немає бажання, а у виконавців – можливостей для її втілення в життя. Найбільш наочно це можна проілюструвати на прикладі боротьби з корупцією.

Корупція, як специфічне соціальне явище, у контексті боротьби зі злочинністю має виняткове значення і викликає особливий інтерес з огляду на низку обставин. По-перше, корупція не має чіткого правового визначення. По-друге, вона багатоманітна і характерна для будь-якого апарату державного управління. По-третє, вона нерозривно пов’язана з організованою злочинністю. По-четверте, боротьба з нею тільки заходами кримінальної дії не може бути достатньо ефективною. По-п’яте, її вивчення є виключно важливим джерелом для глибинного дослідження злочинності й розроблення на цій основі заходів боротьби з нею.

До негативних наслідків корупції належать:

1) поширення тіншової економіки, що призводить до зниження кількості надходжень і зменшення обсягу державного бюджету;

- 2) порушення конкурентних механізмів ринку. Корупція ставить учасників ринку в нерівні умови;
- 3) неефективний розподіл державних бюджетних коштів;
- 4) підвищення кінцевої ціни продукції і послуг через “корупційні витрати”;
- 5) погіршення інвестиційного клімату, уповільнення економічного зростання;
- 6) збільшення і консервація диференціації доходів населення;
- 7) зрощення організованої злочинності з корумпованими групами урядовців і підприємців;
- 8) зміщення мети і завдань політики від загальнонаціонального розвитку до забезпечення владарювання корупційних угруповань;
- 9) зменшення рівня довіри громадян до влади, правовий нігілізм;
- 10) зниження рівня довіри політичного іміджу країни, падіння престижу країни на міжнародній арені, виникнення загрози політичної та економічної ізоляції.

Для нас є звичним уявлення про корупцію лише як про негативне явище. Проте, дослідження дозволяють дійти висновку як про деструктивний, так і конструктивний вплив явища корупції на офіційну економіку в країні.

Конструктивний вплив виявляється в умовах державних обмежень, коли корупція сприяє економічному розвитку і підвищенню ефективності.

Корупція, як кримінальне явище, тісно взаємопов'язана з організованою злочинністю. Організована злочинність не тільки проникає у структури влади, а й використовує їх для створення більш сприятливих для себе умов. Значне поширення корупції відображає якісно новий рівень організованої злочинності, сьогодні є реальним чинником дестабілізації обстановки у країні, загрози дискредитації перетворювальних процесів у економіці. Усе це потрібно враховувати при розробленні політики боротьби з корупцією.

Корупція скрізь і завжди має різні прояви. Причини її виникнення і поширення в системах державної служби різних держав різноманітні, а тому і спроби виробити універсальні адміністративно-правові засоби щодо попередження корупції є майже не реальними.

Корупція становить одну з головних перешкод на шляху соціального реформування, забезпечує перехід багатства, створеного працею багатьох поколінь, і величезних грошових коштів до рук цинічних ділків, які переводять капітали за кордон [5, с. 33].

Корупційні прояви не тільки утворюють антигромадську (зазвичай злочинну) діяльність, а і є формою забезпечення, тобто складовою більш небезпечної діяльності, наприклад, злочинів у сфері економіки, кримінального бізнесу, які дозволяють злочинним угрупованням протягом коротких термінів отримати надприбутки, що сприяє підвищенню їх політичного авторитету в суспільстві. Значну кількість корупціонерів і хабарників становлять представники комітетів з управління майном, які керують приватизацією [6, с. 25].

Корупція, або продажність влади існувала, існує і завжди існуватиме там, де є державні інститути й органи влади. Сьогодні корупція, як ніколи раніше, “роз’їдає” державний механізм, створює сприятливі умови для процвітання організованої злочинності, породжує невіру населення в бажання та здібності правителів до дійсного приборкання “п’ятої влади”.

У документах ООН корупція визначається як “... зловживання державною владою для отримання вигод в особистих цілях”. У літературі є безліч інших визначень корупції, що в різних аспектах характеризують це багатопланове явище. Водночас те, що надано в документах ООН, на нашу думку, є найбільш чітким, оскільки відображає суть корупції.

Щорічно збитки, що завдані Україні внаслідок корупційних діянь, становлять до 30 % річного бюджету, у тому числі незаконний вивіз капіталу, ухилення від

сплати податків тощо [7, с. 35]. “Корупція, за приблизними оцінками, збільшує вартість товарів і послуг на 5–15 %” [8].

78 % населення України вважає, що більшість або всі посадовці схильні до хабарництва і корупції. На питання: якою мірою Ви згодні з твердженням, що центральні органи виконавчої влади корумповані, пов’язані сімейним бізнесом і мафією, 26 % опитаних відповіли, що повністю згодні, 45 % – швидше згодні, 10 % – швидше не згодні, 2 % – цілком не згодні, 17 % – не визначилися з відповіддю [9].

Винятково важливим для організації боротьби зі злочинністю є уточнення поняття “корупція” і визначення його співвідношення з поняттям “організована злочинність”, оскільки “... без з’ясування суті корупції неможливо визначити реальну мету боротьби й адекватні засоби її досягнення” [12, с. 5].

Корупція – у точному перекладі з латинської мови – “розкладання тіла”, “процес загнивання і гниття”. Водночас це не юридичний термін і, зокрема, не кримінально-правовий, хоча і достатньо образно відображає суть явища [11, с. 270]. За Макіавеллі, корупція – це використання публічних можливостей у приватних інтересах.

Відсутність чіткого науково-правового поняття корупції, за даними опитування Київського міжнародного інституту соціології, “підкріплюється” значними розбіжностями трактування цього явища населенням: 56,7 % визначають корупцію як хабарництво, продажність і підкуп посадовців, політичних діячів, 54,0 % – як зловживання владою, зловживання посадовими повноваженнями для власного збагачення, 42,4 % – як об’єднання влади та кримінальних структур, як мафію при владі [12, с. 3].

Нерідко корупцію визначають як обов’язковий елемент організованої злочинності, а в публікаціях, присвячених проблемам боротьби з корупцією, її невід’ємною рисою називають наявність ознак організованої злочинності, тобто ці явища розглядаються не як самостійні соціальні феномени, а лише як складові частини один одного. Наслідком цього є поєднання функцій щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією в одних і тих самих апаратах, що зумовлює надання пріоритету напрямам, які не потребують розроблення і впровадження принципово нових засобів і прийомів боротьби зі злочинністю, і може бути забезпечено шляхом використання, у тому числі виявлення і розкриття фактів злих дій і отримання хабарів посадовими особами органів державної влади й управління [15, с. 106–107]. А.І. Бутенко та А.П. Калінін правильно, на наш погляд, зазначають, що “... кримінальні прояви корупції є лише однією з її форм. Багато інших її форми, наприклад, лобізм, земляцтво, кумівство, сімейність тощо, які давно відомі державному механізму будь-якої суспільно-економічної формації, ніколи кримінальними не вважалися і, за рідкісним виключенням (наприклад, заборона підлеглості членів сім’ї в одній організації або установі), взагалі не піддавалися правовій оцінці”. Тому, “... суто криміналістичні засоби і методи... не дають можливості здійснювати ефективний вплив на її поширення” [14, с. 108; 12, с. 5–6].

Корупція не становить самостійний склад злочину, і звинуватити посадовця в корупції як у вчиненні злочину неможливо. Посадовець може бути притягнений до кримінальної відповідальності лише за дії, що утворюють конкретний склад злочинів.

Про необхідність і значення боротьби з корупцією йдеться в указах Президента України, законах, програмах і планах щодо боротьби з корупцією, в інших документах, але “віз” не лише “і нині там” (на початку 90-х років минулого сторіччя), а і все далі відкочується назад – корупція не тільки процвітає, а й не дуже маскується.

Одним із головних чинників, що не дозволяє ефективно протидіяти корупції, є неготовність політичних сил і правоохоронних органів до безкомпромісної боротьби

з нею, відсутність політичної волі, політичних і соціальних традицій публічного викривання корупціонерів, а також сучасних спеціальних криміналістичних методик виявлення актів корупції [15, с. 30].

Існує три основні причини: по-перше, заходи кримінального переслідування не в змозі усунути широкомасштабну корупцію; по-друге, якість роботи правоохоронних органів далеко не на найвищому рівні, працівники самі часто є корупціонерами; по-третє, правоохоронна система не в змозі сама протидіяти цьому, докладати зусиль мають спільно держава і суспільство. Поки політична і правляча еліта не на словах, а на ділі не усвідомлює, що боротьбу зі злочинністю слід почати із самої себе, важко розраховувати на будь-який ефективний кримінологічний та кримінально-правовий контроль [16, с. 478].

Уперше до правового поля України поняття боротьби з корупцією було введено в жовтні 1995 року з прийняттям Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Це не означає, що в реальному житті не існувало таких видів злочинів, були вони і раніше. Але масштаби їх поширення замовчувались насамперед через те, що в Радянському Союзі це було не вигідно з ідеологічних причин. По-друге, це соціальне явище набуло своєї масштабності в перші роки кардинальних суспільних змін, що відбулися в Україні на початку 90-х років.

Після прийняття 1995 року Закону України “Про боротьбу з корупцією” було прийнято низку законодавчих та нормативних документів, спрямованих на протидію цьому явищу. Так, 3 квітня 1997 року, враховуючи півторарічну практику застосування Закону України “Про боротьбу з корупцією” і ті зміни, що відбулися як у суспільному житті, так і в законодавстві, було прийнято Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про боротьбу з корупцією”.

10 квітня 1997 року Президент України видав Указ “Про національну програму боротьби з корупцією”. З метою забезпечення виконання Закону України “Про боротьбу з корупцією” та відповідного Указу Президента України, Кабінет Міністрів України прийняв низку постанов, а саме: 24 квітня 1997 року – “Про затвердження плану заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією”, 28 червня 1997 року – “Про порядок звітування органів виконавчої влади про дотримання вимог Закону України “Про боротьбу з корупцією”. 20 березня 1998 року Кабінет Міністрів України розглянув питання про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України “Про боротьбу з корупцією” та Національної програми боротьби з корупцією. За результатами розгляду прийнято відповідну постанову Уряду.

За останні роки в нашій державі боротьба з корупцією не мала належного наукового забезпечення, здійснювалася безсистемно, за відсутності стратегії запобігання і протидії корупції. Унаслідок цього головні зусилля було спрямовано на реагування на окремі корупційні прояви, а не на усунення причин й умов, що сприяють їм. Не було розроблено основ адміністративної реформи. Отже, реальної боротьби з корупцією як такої в Україні не здійснювалося.

В.І. Шакун підкреслює, що у спеціальній літературі наведено багато прикладів того, що всі плани, укази, програми боротьби зі злочинністю за десять років (1993–2003 роки) в Україні не виконані [17, с. 53–54].

На питання: “Чи можливе сучасне політико-правове життя без корупції?” – 97 % респондентів-громадян відповіли негативно, що одностайно підтвердили всі опитані працівники правоохоронних органів [18, с. 11].

6 лютого 2003 року Президент України прийняв черговий Указ “Про невідкладні додаткові заходи посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією”. Народження цього Указу зумовлено тиском “Заходу”, зокрема з боку FATF. Виникає запитання: чому їх (як і наше суспільство) не влаштовують попередні закони і заходи, які відповідно до них мають бути здійснені? А через те,

що вони мали явно декларативний характер і нічим не могли “зашкодити” корупціонерам і тим, хто їх підтримує зі злочинного світу. Учасники міжнародного семінару “Антикорупційні розслідування і стратегія попередження корупції”, проведеного у Криму відповідно до програми співпраці ОБСЄ і Генеральної прокуратури України, наголосили на дуже низькій ефективності Закону України “Про боротьбу з корупцією” [19].

Реальність і дієвість боротьби з корупцією залежать від вирішення головного питання: хто і як здійснюватиме боротьбу з нею. Згаданий Указ Президента знову не дає відповіді на це питання: у ньому відповідальність за “невдачі” в боротьбі з корупцією і обов’язок посилити заходи щодо протидії знов таки покладаються на правоохоронні органи, а інші державні структури практично оминуті мовчанням. Але ж корупція – соціальне явище, боротьба з яким не може зводитися до кримінально-правових заходів впливу. Не випадково в багатьох країнах значна увага приділяється чіткому визначенню посадових обов’язків державних службовців і детальному розмежуванню належного і неналежного в поведінці урядовців. Так, наприклад, у США й Канаді прийнято закони – так звані кодекси честі урядовців, “... норми, спрямовані на протидію корупції державного апарату, що містять, шляхом детальної регламентації способів задоволення державними службовцями своїх приватних інтересів так, щоб це не суперечило службовим обов’язкам і не завдавало матеріального і, зокрема, морального збитку конкретному державному органу і загалом державі” [20, с. 44].

17 жовтня 1990 року був підписаний виконавчий наказ Президента США № 12731, що підтвердив раніше прийняті, але модернізовані акти, за допомогою яких були введені в дію обов’язкові для всіх урядовців виконавчої влади США загальні принципи етичної поведінки членів уряду і держслужбовців. По суті, ці принципи є досить конкретними юридичними і морально-етичними вимогами, що пред’являються до урядовців вищого рангу і рядових держслужбовців.

У наказі зазначено: “... державну службу слід розглядати як таку сферу діяльності, з якої виключені будь-які особисті або інші фінансові інтереси, що перешкоджають добросовісному виконанню обов’язку”.

Держслужбовці не “... повинні брати участь у фінансових операціях, при проведенні яких передбачається використання закритої урядової інформації або такої інформації в особистих інтересах”.

Службовцям категорично забороняється у будь-якій формі заохочувати підношення або приймати подарунки від будь-яких осіб або групи осіб, які домагаються від них здійснення будь-яких офіційних дій та які мають разом з ними будь-які загальні справи або здійснюють діяльність, що регулює орган, у якому працюють ці службовці. Не дозволяється також отримання подарунків і від осіб, інтереси яких значною мірою залежать від виконання або невиконання цими службовцями своїх посадових обов’язків. До обов’язку службовців належить доповідати відповідним інстанціям про всі помічені випадки руйнування власності, обману, зловживання і корупції.

Нині Уряд України здійснює підготовку проекту “Кодексу честі урядовця”. У зв’язку з цим, 8 лютого 2008 року програма ТРК України провела інтерактивне опитування 2020 чоловік щодо того, чи допоможе Кодекс честі урядовця позбутися корупції. Негативно відповіли 92,1 % громадян.

Традиційно обмежені можливості отримання додаткового доходу понад основної (“кар’єрної”) зарплатні. Урядовці, яких призначено Президентом США, узагалі не можуть одержувати будь-який дохід протягом усього терміну служби за послуги і діяльність, що виходить за рамки безпосередніх службових обов’язків.

Порядок надання фінансових декларацій американських урядовців регламентує, окрім вищезазначеного наказу, також й Акт про етику поведінки державних службовців США 1978 року.

Виконавчий наказ якнайсуворіше наказує всім службовцям Білого Дому й інших виконавчих відомств (§ 100.735–24) не пізніше як за 90 днів із дня набрання чинності наказом надати керівникам своїх відомств за доданою формою таку інформацію:

а) список найменувань усіх корпорацій, компаній, фірм й інших форм організації бізнесу, організацій, що не мають за мету отримання прибутку, а також загальноосвітніх та інших інститутів, з якими службовець безпосередньо або через дружину, неповнолітніх дітей чи інших членів його сім'ї взаємодіє. Під взаємодією, зокрема, розуміється будь-який фінансовий інтерес і будь-які зв'язки урядовця з цими організаціями, незалежно від того, ким він виступає;

б) згідно з формою, що додається, від урядовця вимагається надання списку всіх його особистих кредиторів, кредиторів його дружини, малолітніх дітей та інших членів сім'ї, які проживають разом з ним;

в) інформація про наявність у всіх вищезгаданих осіб нерухомої власності;

г) про свої комерційні, фінансові та інші інтереси.

Перевірку проводять особи або групи осіб, комісії, які спеціально призначаються в будь-якому державному управлінні чи департаменті, та за необхідності можуть запрошувати додаткову інформацію, викликати на бесіду самих урядовців, проводити розслідування.

Для урядовця наслідки виявлення допущених ним порушень можуть виразитися у вигляді застосування до нього одного з таких заходів впливу:

- часткова або повна дискваліфікація;
- переміщення на нижчий ступінь;
- пропозиція припинити конфліктні фінансові зв'язки.

При вчиненні серйозних порушень можливо притягнення до кримінальної відповідальності.

За невиконання цих вимог передбачено обов'язкове звільнення з державної служби або відсторонення від виконання державних функцій [21].

Але це діє лише там, де створена відповідна атмосфера, зокрема, щодо негайного звільнення з посади урядовця будь-якого рангу, якщо на його адресу висловлено зауваження про неналежну поведінку або вчинок. А в нашій державі не лише зауваження (наприклад, інформація у ЗМІ), а й порушення кримінальних справ дозволяють урядовцям залишатися на своїх місцях. І навіть, якщо чинуша розвалив справу (не кажучи про масштабний збиток, заподіяний державі), його не звільняють, а відпускають “за власним бажанням”. Який приклад подають громадянам й іншим урядовцям наші депутати – “творці” законів, які не бажають без винесення судового вироку виконувати норми закону про неприпустимість поєднання повноважень депутата з державною службою!

Невже тут що-небудь можуть заподіяти правоохоронні органи? Усім зрозуміло, що в цих випадках повинні й можуть бути вжиті заходи на законодавчому і вищому виконавчому рівні влади. Але чому на це не звертають уваги і не вживають належних заходів наші вищі ешелони влади? Навряд чи тут може йтися про нерозуміння суті явища. За цим криється лише єдине пояснення – небажання здійснювати справжню боротьбу [10, с. 11].

Правильно підкреслюється, що не “... теорія і не право, а саме ідеологія визначає швидкість і якість розв'язання проблеми злочинності” [22, с. 49].

Політична воля формується керівництвом країни і судити про її наявність треба не за ухваленням “трізних і не завжди легітимних указів” (виконання яких деколи і

не планується), а за рівнем фактичного виконання відповідних розпоряджень [23, с. 65].

М.І. Мельник стверджує: "... наміри політичного керівництва країни реально протистояти корупції в усіх її проявах і на всіх рівнях державної влади" [24, с. 44], що не є реальним у законодавстві, зокрема, у практичній реалізації.

Загалом в Україні існує близько 100 правових актів, що присвячені вирішенню проблем протидії корупції, проте це не свідчить, що антикорупційне законодавство є абсолютно досконалим і повним [24].

В цілому для боротьби зі злочинністю, й передусім з корупцією, як і за радянських часів, характерна кампанійщина. У літературі правильно наголошується, що безсистемні (хаотичні), швидкоплинні "кампанії" або "хрестові походи" швидше шкодять, ніж мають позитивний ефект у боротьбі зі злочинністю, і здебільшого є політичними спекуляціями на тему боротьби з корупцією [25, с. 48].

У вищезазначеному Указі Президента України знов ідеться "... про необхідність істотного посилення боротьби з корупцією", а варто було б навести дані аналізу того, що намічалось, і того, що саме і чому не виконано, і лише після цього можна йтися про додаткові заходи, а так лише знову розмова на тему боротьби з корупцією. В Указі практично не зазначено жодних заходів, які б стосувалися протидії організованій злочинності й корупціонерів, а містяться лише фрази абсолютно не конкретного характеру, на кшталт: "дати принципову оцінку роботи керівників", "удосконалити й посилити взаємодію із правоохоронними органами", "не допускати укриття злочинів від обліку", "попередити керівників" тощо.

9 лютого 2004 року прийнято Указ Президента України "Про систему заходів по усуненню причин і умов, що сприяють злочинним проявам і корупції", який можна певною мірою охарактеризувати як крок уперед порівняно з попередніми, оскільки в ньому з'явилися формулювання "проаналізувати причини невиконання", "організувати комплексну перевірку виконання Указу Президента". Але все ж таки неодноразово повторюються окремі заходи, наприклад, про підготовку законопроекту про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів, без з'ясування причин їх наполегливого невиконання і покарання винних у цьому.

Про формалізм підходу до виконання навіть досить конкретних заходів свідчить, зокрема, вибух боєприпасів у 2004 році під Мелітополем, якому передувало Розпорядження Президента України від 25 лютого 1997 року "Про незадовільний стан виконання заходів щодо боротьби зі злочинністю", у якому Міністерству оборони України наказано провести інвентаризацію зброї, вибухових речовин і боєприпасів та забезпечити суворий порядок їх обліку та зберігання.

Про нереальність намічених заходів у тому ж розпорядженні свідчить пункт, що зобов'язав протягом десяти діб вивчити причини низької ефективності діяльності спецпідрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю та затвердити адекватний криміногенній ситуації план на поточний рік знищення (ні більше, ні менше!) організованих злочинних угруповань.

Не випадково зростає рівень правового нігілізму в суспільстві й, зокрема, серед працівників правоохоронних органів, невіра в те, що правителі побажають і здійснюватимуть боротьбу з корупцією, як і зі злочинністю загалом.

У Віденській декларації про злочинність і правосуддя наголошується на необхідності більш активно здійснювати міжнародні дії, спрямовані на протидію корупції, невідкладно розробити ефективний міжнародно-правовий документ у цьому напрямі та підтримати глобальну програму боротьби з нею. У прогнозах на XXI ст. вчені припускають, що в майбутньому за корупцією в уряді й суспільних інститутах усього світу стежитиме міжнародна організація, створена за моделлю "Міжнародної амністії", і, можливо, це дозволить вийти на новий рівень

протистояння цьому явищу, хоча сьогодні корупція, перш за все, породжується правлячою елітою [26, с. 145–146].

За даними нашого опитування населення (5470 чол. України, Росії, Молдови й Білорусі), діяльність держави щодо боротьби зі злочинністю оцінили незадовільно й у край негативно 76,1 %. Головними причинами такого становища вони зазначили такі: корумпованість державних структур – 67,1 % і відсутність цілеспрямованої та наочної діяльності держави щодо боротьби зі злочинністю – 65,4 %. Держслужбовці, на яких покладено обов'язки щодо боротьби з корупцією (547 чол., Україна), на питання про те, чи може бути реальною (результативною) в нашій державі боротьба з корупцією: відповіли негативно – 81,5 %, ухилилися від відповіді – 8,6 %.

84,6 % респондентів вважають, що в умовах нашої держави боротьба з корупцією не може бути результативною. 58,7 % опитаних зазначили, що вони виявляли конкретні факти корупції, зокрема 73,4 % зауважили, що за виявленими фактами не було вжито заходів. Крім того, 51,7 % вказали, що їм відомі випадки, коли після виявлення фактів корупції, страждали особи, які їх виявили.

Причинами низької ефективності боротьби з корупцією урядовці зазначили такі:

- а) демонстрацію видимості боротьби з корупцією, насамперед притягнення до кримінальної відповідальності лише урядовців нижчої ланки – 92,2 %
- б) відсутність ефективного законодавства щодо боротьби з корупцією – 91,9 %
- в) участь у корупційних виявах тих, хто повинен протидіяти їй – 89,0 %
- г) наявність імунітету (депутатського, суддівського тощо) – 88,8 %

Відповідь на питання про те, **хто повинен** здійснювати боротьбу з корупцією, на наш погляд, однозначна: законодавчі та виконавчі гілки влади через свої структури й органи і зверху вниз, а не навпаки, інакше боротьба з корупцією не матиме позитивного результату.

Ефективним засобом боротьби з корупцією може бути тільки реальна і дійсна перевірка, перш за все, високопосадових осіб і раціональна участь у такому контролі всього населення [27, с. 516; 34]. У комплексній програмі профілактики злочинності на 2001–2005 роки зазначено про необхідність "...вжити заходів, спрямованих на викриття корупційних діянь, передусім у вищих ешелонах державної влади" (п. IV. 19), які знову-таки добре звучать, але хто їх конкретно реалізує. В.Ю. Мейтус зауважує: "Чим вищий рівень, чим вищий ранг урядовців, яких торкнулася корупцією, тим складніше виконувати будь-які заходи, пов'язані з боротьбою з нею, тим ширше фронт і більш ешалонований захист, тим неефективніші заходи щодо боротьби з корупцією" [4, с. 195].

Друге принципове питання: **як, якими засобами** здійснювати боротьбу з корупцією? Сучасна злочинність зумовлює необхідність вжиття нових засобів і більш жорстких заходів боротьби з нею. Слід зважати на конкретну ситуацію у країні, а не на достатньо абстрактні уявлення про права людини.

Одним із таких ефективних засобів боротьби зі злочинністю, передусім з корупціонерами, є контроль доходів, що включає в себе обов'язок давання пояснень джерелам своїх доходів. У зв'язку з цим, відразу виникає запитання: чому такий тривалий час проекти цих законів "маринувалися" у Верховній Раді України?

Представник Генеральної прокуратури України Ю. Лавренюк зазначив, що коли Служба безпеки України склала протоколи про корупційні дії щодо заняття підприємницькою діяльністю, Парламент України **негайно** вніс зміни до статті Закону України "Про підприємництво". Відповідно до нової редакції засновництво не кваліфікується як заняття підприємницькою діяльністю [29].

"Дію корупції на догми права важко недооцінити, оскільки її цілеспрямований деструктивний вплив, – зазначає Н.В. Селіхов, – пов'язаний з порушенням

системності та взаємопов'язаності правових норм, відсутністю правових гарантій, неприйняттям у край необхідних законів, інших юридичних актів і т.д.” [30, с. 48].

Корупція як явище дійсності є особливим, специфічним соціальним конфліктом, що існує на межі економіки та права. Його специфіка полягає в тому, що він неминує виникає між економічними відносинами і нормами права, що їх регулюють, та об'єктивно розвиваються. По-перше, розвиток економічних відносин, спрямований на задоволення потреб людини, змушує економічну діяльність долати правові межі й функціонувати за межами правового поля. Причина полягає в тому, що потреби людей, котрі зростають, об'єктивно обумовлюють динаміку економічної діяльності, яку право не встигає своєчасно й адекватно регулювати. Правові межі, що існують, змушують шукати компроміс у вигляді підкупу осіб, які стоять на варті обмежень, встановлених чинним законодавством. По-друге, мета і форми задоволення окремих потреб людей, що не відповідають суспільним інтересам і тому заборонені законом як суспільно небезпечні, формують в економіці нелегітимні види протиправних економічних відносин. Щоб уникнути викривання, особи, які здійснюють кримінальну економічну діяльність, ініціюють підкуп осіб, професійна діяльність яких пов'язана з їх кримінально-правовим переслідуванням.

Наслідки корупції завжди соціально значущі. Проте значущість ця в історичному аспекті не завжди однозначно впливає на розвиток суспільних відносин, передусім на їх становлення в період формування нового соціально-економічного устрою суспільного життя. У зв'язку з цим, економічний, політичний, соціологічний підходи до вивчення корупції можуть істотно відрізнятися від правового підходу. Проте, які б суспільні науки не вивчали корупцію, результати завжди свідчать про те, що на існуючі суспільні відносини корупційні діяння певною мірою завжди мають негативний вплив. Законодавча влада, зокрема її слабкість, є однією з найсерйозніших причин існування корупції. Ця влада особливо слаба в періоди економічних, політичних і соціальних криз. Відсутність необхідного правового регулювання нових соціально-економічних відносин, що розвиваються, ослаблення соціального контролю економічної діяльності призводять до посилення корупційних тенденцій в усіх сферах суспільного життя. Закони, що спрямовані на протидію злочинності, по суті залишають недоторканими і корупцію, і тіньову економіку, і свавілля урядовців, й інші негативні явища.

Однією з умов, що сприяють корупції, а отже, і засобом боротьби з нею, повинна стати ліквідація можливостей вибору посадовцем однієї з декількох санкцій, передбачених за одне і те саме правопорушення, наприклад, “вилка” у ст. 512 Кодексу України про адміністративні правопорушення – від 10 до 200 мінімумів доходів громадян.

На думку експертів, однією з головних причин такого поширення корупції є те, що збиток, який завдається державі, й отримана особиста вигода є наслідком не порушення законів, а використання недосконалої законодавства чи прогалин у ньому [31].

У Постанові Верховної Ради України “Про підсумки парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією в Україні” від 15 листопада 2001 року підкреслено, що “... заходи по боротьбі з цим потворним політико-юридичним явищем є недостатніми, некваліфікованими і мають, переважно, імітаційний характер”.

Живучість і непотоплюваність корупції визначається тим, що “... фактично правлячий клан, зовні імітуючи боротьбу з корупцією, насправді підтримує її через відповідне законодавство і підзаконні акти”. Крім того, хабарник, зазвичай бажаючи мати “дах”, ділиться отриманою мздою зі своїм керівництвом, яке, також піклуючись про своє майбутнє, ділиться зі своїм вищим керівництвом, тобто це не лише “годування”, а система захисту свого благополуччя.

Аналіз судово-слідчої практики показав, що процес кримінального переслідування корупціонерів здійснюється на самому низькому рівні, так званої, побутової корупції.

Колишній Генеральний прокурор України М.А. Потебенько щодо своїх безуспішних спроб боротися з корупціонерами нарікав: “Я часто запрошував співробітників (прокуратури – Н.К.), намагався з’ясувати, як вони заробляють на дорогі автомобілі. А вони мені в один голос: машина тещина, зятя, свата, а звідки в них гроші, не знають” [32]. Якщо не можна навести лад у прокуратурі, то про яку боротьбу зі злочинністю взагалі може йтися! Усе це цілком обґрунтовано відносять до “успіхів криміналу” [22, с. 51].

Російські депутати та вчені зазначають, що “... нині обговорюють незвичайний спосіб боротьби з корупцією – перевірку всіх урядовців на детекторі брехні. Головним питанням, що пропонується ставити бюрократам, є те, чи одержували вони хабарі. Із хабарниками намагаються боротися й іншими екзотичними способами – проводячи “ненав’язливі бесіди із членами сім’ї урядовців” [33]. Свою думку В.А. Ющенко під час бесіди з губернаторами “чи мають намір вони красти?” зміг би більш наочно реалізовувати із застосуванням поліграфа.

Серед обставин, що значно сприяють розвитку корупції, зокрема у правоохоронних органах, більше половини опитаних практичних працівників (начальники РВВС і структурних підрозділів, слідчі й оперуповноважені), назвали “офіційну” комерціалізацію діяльності правоохоронних органів за принципом: “Я допоміг Вам, а Ви не чіпайте мене”, тобто корупція не зживається, а навпаки, насаджується.

У зв’язку з цим, були поставлені відповідні запитання стосовно поведінки колег опитуваних:

а) чи траплялися вам випадки надання неправомірної допомоги підозрюваним (обвинуваченим):

– відповіли “так”: начальники РВВС – 59,0 %, слідчі – 28,7 %, оперативні працівники – 33,7 %; не відповіли: начальники РВВС – 26,4 %, слідчі – 17,4 %;

б) зазначили факти прямої протидії розкриттю і розслідуванню злочинів:

– відповіли “так”: начальники РВВС – 36,2 %, слідчі – 10,0 %, оперативні працівники – 18,2 %; не відповіли: начальники РВВС – 45,8 %, слідчі – 28,6 %; оперативні працівники – 12,6 %;

в) чи відомі факти прямої співпраці зі злочинними формуваннями:

– відповіли “так”: начальники РВВС – 33,3 %, слідчі – 7,3 %, оперативні працівники – 15,0 %; не відповіли: начальники РВВС – 45,1 %, слідчі – 29,5 %; оперативні працівники – 13,8 %;

г) чи відомі вам випадки зриву заходів, спрямованих проти злочинних угруповань:

– відповіли “так”: начальники РВВС – 70,7 %, слідчі – 39,2 %, оперативні працівники – 67,5 %;

д) чи було це пов’язано із залученням до проведення заходів інших служб й органів:

– відповіли “так”: начальники РВВС – 75,3 %, слідчі – 78,8 %, оперативні працівники – 72,9 %.

Цікава оцінка корумпованості правоохоронних органів засудженими: “Її фоном стала малопереконлива кількість думок на користь бездоганної репутації правоохоронних органів (“загалом здійснюють свою діяльність згідно із законом” – 5 %) і приватного характеру проявів корупції (“існують окремі випадки корупції” – 5 %, “корумповані деякі високопоставлені посадовці” – 7 %). Компромісне, але буквально доступне твердження, що хабарництво й інші побори широко поширені серед рядових працівників, теж не було підтримано – 8 %, але не тому, що з ним не

згодні. Респонденти взагалі не заперечували корумпованості системи, водночас їх головний висновок був на рівні аналітичного осмислення проблеми: “правоохоронна система корумпована не більше, ніж будь-яка структура у країні, що наділена великою владою” – 42 %. Із 85 % осіб, які відповіли, лише 15 % засуджених були категоричні: “уся правоохоронна система корумпована”. 52 % засуджених на питання: де більше всього проявів корупції, відповіли, що у звичайному житті, там, де зосереджена влада” [34, с. 176].

Колишній міністр юстиції США пише: “У зв’язку з тим, що поліція одержує невелику платню і страждає недоліком професійної компетентності й гордості, вона широко схильна до спокуси хабарництва. Навіщо співробітнику поліції, якому явно мало платять, тягатися ночами по вулицях, коли він може отримати таку ж суму, дивлячись крізь пальці на букмекерські операції, які, на його думку, все одно немає жодної можливості присікти? Яка з цього шкода?” [35, с. 153].

Зрада інтересів служби (кримінальна ангажована) виражається не тільки в передачі оперативної інформації, але й у заступництві, сприянні в ухиленні від відповідальності, систематичної спільної злочинної діяльності, залученні в неї нових осіб, використанні негласного апарату із кримінально-корисливою метою.

Багато державних посад розглядають громадяни, та й урядовці, як “годівниці” відповідно до тих, що надаються їм правами і можливостями. У зв’язку з цим, правильною, на нашу думку, є пропозиція щодо позбавлення права в разі зловживань бути обраним або призначеним на державну посаду на певний термін або довічно, оскільки, “... надаючи конкретній особі певні права й охороняючи їх, держава і суспільство припускають наявність у неї моральних якостей, що вимагають знання цієї посади, і в разі порушення держава й суспільство мають достатньо підстав позбавити його тих прав, ... оскільки вона втрачає довіру з їхнього боку” [35, с. 37]. Це передбачено кримінальним законодавством такої мало корумпованої країни, як Англія і пропонується вченими [36, с. 44].

Таким чином, у боротьбі з корупцією не використовуються повною мірою можливості, що існують. Усі стверджують, що народ пасивний і змирився з корупцією, як неодмінним атрибутом нашого життя, але цікаво поглянути, як почували б себе наші чинуші, якби була надана можливість їх зняття з посади за колективними вимогами громадян.

На питання щодо встановлення контролю за доходами – 49,7 % опитаних зазначили важливість цього заходу для активізації боротьби зі злочинністю, 49,5 % відповіли, що за системи, яка нині існує в державі, та за такого рівня корумпованості це не матиме позитивного результату.

Список використаних джерел

1. Кудрявцев В.Н. Стратегия борьбы с преступностью – [2-е изд., исп. доп.]. – М.: Наука, 2005. – 366 с.
2. Аркуша Л.И. Основы методики выявления и расследования организованной преступной деятельности при наличии коррумпированных связей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. – Харьков, 2002. – 22 с.
3. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
4. Мейтус В.Ю. Коррупция. Экономический и информационный анализ. – К.: Норапринт, 2003. – 257 с.
5. Мишин Г.К. Некоторые проблемы ограничения коррупции // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. – М., 1993. – С. 28–34.
6. Щербаков В.Н. Приватизация и ее криминальные последствия // Юрист. – 1998. – № 7. – С. 24–26.
7. В Україні знову заговорили про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.polit.com.ua>>.

8. Аналитический доклад фонда ИНДЕМ “Россия и коррупция: кто, кого?” – М., 1998. – 69 с.
9. Более 40 % украинцев дают взятки чаще всего – врачам и сотрудникам ГАИ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://www.mirror.kiev.ua/ie/show/427/37370>>.
10. Мельник М.І. Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади. – К.: Основа, 1999. – 22 с.
11. Панкратов В.В. Сочетание уголовно-правовых и политико-экономических мер в борьбе с коррупцией. // Изучение организованной преступности: российско-американский диалог. – М.: Олимп, 1997. – С. 269–271.
12. Питання національної добросовісності. Аналітичний звіт / Українська правнича фундація, Київський міжнародний інститут соціології. – К., 1998. – 38 с.
13. Шиманський Ф.В. До питання про ефективність виконання Закону України “Про боротьбу з корупцією” // Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ. – О., 1998. – № 1. – С. 106–107.
14. Бутенко А.И. К вопросу о методологическом значении соотношения понятий организованной преступности и коррупции. // Коррупция в России: состояние и проблемы: материалы науч. – практ. конф. – М., 1996. – Вып. 2. – С. 106–109.
15. Романюк Б.В. У боротьбі з організованою злочинністю та корупцією важливі конкретні дії // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., 2004. – № 9. – С. 28–31.
16. Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции (мировой криминологический анализ) / Лунеев В.В. – М.: НОРМА, 1999. – 498 с.
17. Шакур В.І. Суспільство і злочинність. – К.: Атіка, 2003. – 783 с.
18. Хустов К.М. Лоббирование, коррупция, монополизм: исследование криминального взаимовлияния [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://sartraccs.ru/explore/hufov.html>>.
19. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://crime.vl.ru/docs/bocs/book2/gl/4.html>>.
20. Прохоренко О.Я. Організаційно-правові аспекти та стан протидії корупційним проявам у системі державної служби України. // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., 2002. – № 6. – С. 43–46.
21. Волженкин Б. Допустима ли провокация как метод борьбы с коррупцией? // Российская юстиция. – 2001. – № 5. – С. 43–45.
22. Поляков М.П. “Вор должен сидеть в тюрьме”: размышления о проблеме идеологии борьбы с преступностью. // Следователь. – 2001. – № 4. – С. 48–51.
23. Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. – М.: Рос. криминолог. ассоциация, 2003. – 572 с.
24. Мельник М.І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства. – К.: Парламент. вид-во, 2000. – 256 с.
25. Кабанов П.А. Политические спекуляции по проблеме борьбы с коррупцией. // Следователь. – 2002. – № 12. – С. 46–49.
26. Казымбетова Д.К. Коррупция как политико-правовой феномен. // Социол. исслед. – 2004. – № 8 (244). – С. 142–147.
27. Сервецький І.В. Оперативна перевірка високих посадових осіб як ефективний захід у боротьбі з корупцією. // Пробл. боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою: Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників: міжвід. наук. зб. – К., 2001. – Т. 22. – С. 516–519.
28. Грядунова Л.И. Социальная ответственность социалистической личности, ее структура и условия формирования: дис. ... канд. философ. наук. – К., 1976. – 216 с.
29. Семин Н. ОБСЕ: стратегия борьбы с коррупцией в Украине [Электронный ресурс] – Режим доступа: <<http://www.mirror.kiev.ua/nm/show/344/31128>>.
30. Селихов Н.В. Право и коррупция. // Российский юрид. журн. – 2001. – № 2 (30). – С. 47–49.
31. Дуванов С. Власть и коррупция – круг замкнулся [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://www.iicas.org/artic/es/pub/41001.html>>.
32. Аргументы и факты в Украине. – 2002. – № 42.
33. Лукьяненко А. Российский способ остановит коррупцию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://www.podrobnosti.ua/power/2001/12/22/10842.html>>.

34. Хиль С.В. Оценка эффективности правоохранительной системы отбывающими наказание, или вынужденный опыт “включенного наблюдения” (результаты социологического исследования) // Вісн. Луган. акад. внутр. справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ, 2003. – Вип. 3. – С. 168–177.

35. Кларк Р. Преступность в США: замечания по поводу ее природы, причин, предупреждения и контроля. – М.: Прогресс, 1975. – 241 с.

36. Щедрин Н.В. Криминальное прошлое как основание ограничения для лиц, занимающих государственные должности. // Актуальные проблемы государства и права в современный период. – Томск, 1998. – Ч. 3. – 43–45.

The article is devoted to the examination of the criminal legal mechanisms of counteraction corruption.

© Н.С. Карпов, 2008