

УДК: 351.745.7: 343.352

*Павленко Сергій Олексійович* –  
ад'юнкт кафедри оперативно-розшу-  
кової діяльності Національної ака-  
демії внутрішніх справ

## Деякі особливості протидії хабарництву, вчиненому службовими особами, які займають відповідальне становище

*У статті на підставі статистичних даних аналізується стан і деякі особливості протидії хабарництву, вчиненому службовими особами, які займають відповідальне становище.*

**Ключові слова:** хабарництво, службові особи, відповідальне становище, корумповані зв'язки, організовані злочинні групи.

**Постановка проблеми.** На міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями. Найнижчий Індекс сприйняття корупції в Україні, що його щорічно визначає Міжнародна організація Transparency International (за шкалою від нуля до десяти, де 0 означає найвищий рівень сприйняття корупції, а 10 – найнижчий), становив 1,5 у 2000 році, тоді нижче України були лише Югославія, що перебувала у стадії розпаду, та Нігерія. Далі, за вимірами Transparency International, Індекс сприйняття корупції у 2001 році становив 2,1; у 2002 р. – 2,4; 2003 р. – 2,3; 2004 р. – 2,2; 2005 р. – 2,6; 2006 р. – 2,8; 2007 р. – 2,7; 2008 р. – 2,7; 2009 р. – 2,2; 2010 р. – 2,4. У 2011 році з рейтингом 2,3 бали Україна зайняла 152-ге місце. Згідно з Індексом сприйняття корупції за 2012 рік, Україна набрала 26 балів зі 100 можливих, (за новою методологією оцінювання) та посіла 144 місце у списку 176 країн за рівнем корупції і, таким чином, опинилась серед найбільш корумпованих держав світу, зайнявши позицію між Конго і Папуа Новою Гвінеєю [1].

До найпоширеніших корупційних діянь належить хабарництво. Так, аналіз даних офіційної статистики МВС України свідчить, що у 2008 році було виявлено 2 297 фактів хабарництва, що на 20,3 % більше, порівняно з 2 764 фактами хабарництва у 2009 році, також дина-

## ***Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)***

міка збільшення на 5,4 % спостерігається в 2010 році та склала 2 914 фактів. За підсумками 2011 року рівень хабарництва склав 2 875 фактів (-1,3 % у порівнянні з 2010 р.).

За дев'ять місяців 2012 р. було зареєстровано 1 964 факти хабарництва, що на - 27,1 % менше їх кількості в порівнянні з аналогічним періодом 2011 року (2 693). Така динаміка показує несуттєве зниження кількості зареєстрованих злочинів, але на сьогодні правоохоронна система не в змозі визначити реальну загрозу цього злочину, так як він має високу латентність.

Розглядаючи стан хабарництва в період з 2009 р. по 2012 р., слід зазначити, що його рівень і динаміка багато в чому залежать від регіону країни. Лідерами по кількості виявлених злочинів цього виду є економічно розвинені регіони та регіони з високим рекреаційними потенціалом, такі як: АР Крим, Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Львівська, Одеська, Харківська області та м. Київ [2].

**Метою статті** є аналіз тенденцій поширення хабарництва та організованої злочинності з корумпованими зв'язками серед службових осіб, які займають відповідальне становище, а також дослідження деяких особливостей протидії цьому суспільно небезпечному явищу.

Окрім питання протидії хабарництву, в тому числі вчиненому службовими особами, які займають відповідальне становище, досліджували: О. Ю. Бусол, В. І. Василичук, В. М. Гринчак, О. М. Джужа, М. І. Мельник, Д. Г. Михайленко, Д. Й. Никифорчук, С. І. Ніколаюк, Л. П. Скалозуб, М. І. Хавронюк, а також інші вчені та практики.

Особливо загрозливих масштабів прояви цього суспільно небезпечного явища набирають у середовищі службових осіб, які займають відповідальне становище, а саме: правоохоронних і судових органах, де замість захисту прав і законних інтересів громадян службовці сприяють уникати відповідальності небезпечним злочинцям. Серед службовців місцевого самоврядування хабарництво має широке поширення, оскільки ця категорія службових осіб приймає рішення, що впливають на набуття прав на земельні ділянки, їх використання та охорону, але існуюча система органів державної влади спрямовує свої владні повноваження не для задоволення законних інтересів приватних осіб шляхом оперативного надання якісних адміністративних послуг, а на участь у корупційних схемах, користуючись, зокрема, відсутністю доступу широкої громадськості до інформації про земельні ділянки [3].

Органами внутрішніх справ у 2011 р. виявлено 16 тис. службових злочинів, у тому числі 2875 фактів хабарництва (з них на суму понад 10 тис. грн – 375, понад 30 тис. грн – 190, понад 100 тис. грн – 126), учинених службовими особами органів влади та управління (702), працівниками контролюючих органів (874) і суддями (20).

До кримінальної відповідальності за вчинення цих злочинів притягнуто 8,3 тис. осіб, з них 1,7 тис. – за хабарництво на загальну суму понад 75,5 млн грн (середній розмір одержаного хабара становить 44,5 тис. грн).

Зокрема, за отримання хабарів у розмірі 10,5 млн затримано голову райдержадміністрації (Хмельницька область), 2,4 млн грн – начальника районного управління Держкомзему (Київська область), 1,6 млн грн – посадових осіб міськради (Автономна Республіка Крим), 1,5 млн грн начальника міжрайонної ДПП, 800 тис. грн – директора автомобільного ринку (Київська область), 480 тис. грн – заступника начальника райвідділу Держкомзему (Житомирська область), 280 тис. грн – голову райдержадміністрації та депутатів райради (Тернопільська область).

Крім того, у 2011 р. до суду направлено кримінальні провадження, порушені відносно 38 організованих груп з корумпованими зв'язками, з них 33 (або 86,8 %) – за матеріалами спецпідрозділів по боротьбі з організованою злочинністю МВС, учасниками яких учинено 170 злочинів з ознаками корупції [4].

За повідомленням прес-служби Генеральної прокуратури України, станом на квітень 2012 року найбільше кримінальних проваджень, що стосуються хабарництва, вчиненого службовими особами, направлених до суду, здійснено прокуратурами Дніпропетровської (50), Донецької (44), Одеської (35), Луганської (31) областей та міста Києва (40)". Майже половину з них (252) складають кримінальні провадження про одержання хабарів. Загалом до кримінальної відповідальності за хабарництво притягнуто 289 осіб, з яких 47 державних службовців, 28 посадових осіб місцевого самоврядування та 40 службових осіб органів державної влади. "Крім того, цього року до суду направлено кримінальні провадження про хабарництво стосовно 47 працівників органів міліції, 10 співробітників державної кримінально-виконавчої служби, 10 податківців, 6 співробітників органів служби безпеки, 4 митників, 3 працівників Державної прикордонної служби, 2 прокурорів. До кримінальної відповідальності притягнуто 10 суддів" [5].

Мають місце серйозні проблеми в державному управлінні землекористуванням: чітко не визначено функції центральних органів виконавчої влади щодо управління землекористуванням підприємств та установ, які перебувають у їх сфері; зупинено розмежування земель (яке практично так і не розпочалося) державної і комунальної власності. Втрачено контроль за державним обліком земель відповідно до його усталеної процедури. Постійною проблемою залишається встановлення і відновлення меж населених пунктів, інших адміністративно-територіальних одиниць. З початку 2011 року МВС України було виявлено 2087 злочинів, пов'язаних з незаконними операціями із землею, у тому числі 1044, пов'язаних з її приватизацією. Найбільше злочинів

цієї категорії викрито в Автономній Республіці Крим (135), Дніпропетровській (218), Донецькій (156), Закарпатській (99), Запорізькій (100), Київській (84), Луганській (144), Львівській (131) та Одеській (200) областях. У структурі викритих злочинів 1245 вчинено у сфері службової діяльності, у тому числі 167 – про хабарництво [6, с. 78].

При цьому найбільші хабарі отримують, зазвичай, чиновники і представники органів місцевого самоврядування, причетні до розподілу землі, що додає актуальності в умовах реформування земельного законодавства. Загалом протягом 2011 року установлено незаконні оборудки із земельними ресурсами площею 25,4 тис. га, сума матеріальних збитків склала 507,8 млн грн, з яких відшкодовано 330,9 млн грн (або 65,2 %), у тому числі накладено арешт на землю вартістю 137,9 млн грн. Із незаконного обігу вилучено земельні ділянки площею 4,8 млн га [2].

У Дніпропетровській області викрито 3 учасників злочинної групи з корумпованими зв'язками у складі службових осіб сільради та районного відділу Держкомзему, які незаконно відчужили земельні ділянки, що належать до Державного земельного фонду, загальною площею 2,7 га, які повернуто в державну власність.

На Одещині викрито 3 учасників організованої групи з корумпованими зв'язками в судовій гілці влади (заступник голови та секретар судового засідання райсуду), які шляхом підроблення процесуальних та правовстановлюючих документів заволоділи нежилою будівлею офісного центру та житловим будинком, із земельною ділянкою площею 0,144 га, на які накладено арешт.

Усього у сфері земельних відносин викрито 8 організованих груп, учасники яких з використанням корумпованих зв'язків у судових та правоохоронних органах, підрозділах Держкомзему, місцевих органах влади і серед приватних нотаріусів займалися шахрайським заволодінням (Волинська, Київська, Одеська, Черкаська області) та зловживанням (Автономна Республіка Крим) із земельними ділянками, відчуженням земель державної власності (Дніпропетровська область), а також хабарництвом при виділенні земельних ділянок у прибережній зоні (Запорізька область).

Загалом установлено незаконні оборудки із земельними ресурсами площею 25,4 тис. га, сума матеріальних збитків склала 507,8 млн грн, з яких відшкодовано 330,9 млн грн (або 65,2 %), у тому числі накладено арешт на землю вартістю 137,9 млн грн. Із незаконного обігу вилучено земельні ділянки площею 4,8 млн га.

Під час протидії організованим формам хабарництва органами прокуратури протягом 2011 року було направлено до суду 9 кримінальних справ, порушених відносно організованих груп. Їх учасників викрито у вчиненні 47 злочинів, пов'язаних із хабарництвом під час роз-

поділу земельних ділянок (Запорізька область), всиновлення дітей (Одеська область), за видачу висновків про визнання групи інвалідності (Львівська область) та оформлення кредитів (Тернопільська область), невжиття заходів реагування на виявлені порушення у сфері природоохоронної діяльності (м. Севастополь), екологічного законодавства (Харківська область) та захисту справ споживачів (Харківська область) тощо [4].

З огляду на зазначене, доцільно визначити першочерговими профілактичними заходами протидії корупції у сфері земельних відносини:

- завершення проведення інвентаризації земель і встановлення меж адміністративно-територіальних утворень;

- запровадження прозорого механізму реалізації земельних ділянок шляхом проведення тендерів (аукціонів) з метою збільшення надходжень до державного бюджету та запобігання злочинним проявам і корупції під час їх відчуження;

- посилення контролю за законністю виділення земельних ділянок на узбережжях морів, річок, водосховищ, навколо великих міст і передусім у санаторно-курортних зонах та за сплатою земельного податку і орендних платежів, перерахуванням коштів до державного бюджету;

- завершення формування автоматизованої системи земельного кадастру та створення електронного земельного кадастру як сукупності відомостей і документів про місце розташування та правовий режим земельних ділянок, їх оцінку та класифікацію, якісну характеристику;

- вирішення питання щодо виділення коштів органам місцевого самоврядування, особливо населених пунктів, які віднесені до курортних, для розроблення проектів установлення меж, режиму округів і зон санітарної охорони та перенесення їх на місцевість;

- ужиття органами Державної виконавчої служби дієвих заходів до примусового стягнення штрафів за постановами органів земельних ресурсів, а також звільнення захоплених земельних ділянок і знесення самовільно збудованих споруд за рішеннями судових органів;

- посилення на державному рівні роботи над формуванням вкрай негативного та неприйнятного ставлення суспільства до явища корупції, заохочення інформування представниками громадськості про випадки корупції, зокрема в земельній сфері;

- ведення екологічного моніторингу та контролю за ефективністю використання земельних ресурсів з метою своєчасного виявлення;

- зміни якісного стану земель і властивостей ґрунтів унаслідок нераціонального їх використання; запровадження адекватних санкцій за неефективне сільськогосподарське землекористування, незаконне вилучення земель із зміною їх цільового призначення, а також за застосування екологічно небезпечних технологій оброблення та вирощуван-

ня сільськогосподарських культур, забруднення та/або засмічення земель, погіршення якості ґрунтового покриву [6, с. 82].

Особливістю складності виявлення та документування хабарництва, вчиненого службовими особами, які займають відповідальне становище, є його високий ступінь прихованості та уникнення від відповідальності за корупційні діяння шляхом застосування набутих у процесі своєї трудової діяльності знань і навичок кримінального процесуального законодавства, а також корумпованих зв'язків, які з'явилися під час трудової діяльності.

Корумповані зв'язки, які тісно налагоджені в органах законодавчої, виконавчої та судової влади, ведуть до встановлення їх залежності від кримінальних структур, що, в свою чергу, забезпечує прийняття необхідних для них рішень, порушуючи чинне законодавство, або існуючі суспільні норми.

Лідери організованих злочинних груп приділяють особливу увагу пошуку та встановленню корупційних зв'язків серед посадових осіб, що здійснюють правоохоронну діяльність, регуляторною діяльністю у сфері економіки, суддів, керівників місцевих органів влади та інших посадових осіб, до компетенції яких належить прийняття важливих для організованих злочинних груп рішень. Це сприяє збільшенню кількості корумпованих службових осіб, які займають відповідальне становище. Слід також урахувати, що корупційним діянням притаманний високий рівень латентності [7 с. 166].

Актуальними є проблеми у судовій сфері: звичними явищами вважаються несправедливість суду, залежність його від впливу політиків і підприємців, відсутність гарантій виконання судових рішень. Потерпають від корупції підприємства, що змушені витратити на неналежні додаткові виплати (хабарі) посадовим особам значний відсоток річного прибутку. Чинниками, що спричиняють низький показник Індексу сприйняття корупції України, стали також: високий рівень організованої злочинності, шахрайство та відмивання грошей, політична корупція, корупція у фінансуванні виборчих кампаній, слабкість гарантій права приватної власності, корупція у законодавчій владі та недовіра до антикорупційної політики держави [8].

Слід зауважити, що повальному розповсюдженню хабарництва в судовій системі сприяє суддівська недоторканість, яка є виключенням із конституційної рівності всіх перед законом і судом і за своїм змістом виходить за межі особистої недоторканості. Необхідно відмітити, що недоторканість судді повинна бути не особистим привілеєм громадянина, який займає посаду судді, а засобом захисту його професійної діяльності [9].

Цілком зрозуміло, що імунітет у жодному разі не повинен мати абсолютного характеру і в окремих випадках повинен скасовуватися, обмежуватися, або ж особа в силу власного усвідомлення могла від нього відмовитися. В першу чергу, це стосується тієї ситуації, коли мова йде про відповідальність [10, с. 85].

У деяких країнах імунітет не поширюється на суддів, якщо вони затримані безпосередньо під час вчинення злочину (Угорщина, Росія Іспанія), або якщо йдеться про покарання, за яке можуть засудити до тривалого строку ув'язнення (Італія, Туреччина) [11, с. 85].

Отже, слід зазначити, що частина положень, які закріплюють статус вказаних осіб, є відхиленням від конституційного принципу рівності всіх громадян перед законом. Більше того, деякі норми, які є в законах про статус зазначених осіб, у визначеному ступені роблять неможливим притягнення їх до кримінальної відповідальності, навіть не дивлячись на підстави для цього, які мають місце. Така ситуація, коли у діях особи є риси злочину, але неможна провести розслідування і вирішити питання про притягнення її до відповідальності, є неприпустимою. Ми погоджуємося з думкою деяких учених, що імунітети ні в якому разі не повинні сприяти ухиленню винних від відповідальності.

Тому на особливу увагу заслуговує диспозиція ст. 370 КК України, що провокація хабара або комерційного підкупу, яка передбачає відповідальність за свідоме створення службовою особою обставин і умов, що зумовлюють пропонування або одержання хабара, щоб потім викрити того, хто дав або взяв хабара.

Незалежно від джерела отриманої інформації про давання або отримання хабара, документування цього виду злочину здебільшого потребує використання оперативно-технічних і негласних слідчих (розшукових) дій можливостей для фіксації факту отримання хабара: створення певних умов для отримання хабара, можливості документування, вилучення предмета хабара тощо. Тільки на показаннях практично неможливо довести отримання хабара.

Отже, положення вказаної статті в одних випадках робить неможливою боротьбу з хабарництвом законним шляхом, а, в інших, – ускладнює проведення оперативно-розшукової діяльності з викриття хабарництва, оскільки практично будь-які оперативно-розшукові заходи, спрямовані на документування хабарництва, є провокацією. Введення в правове поле здійснення оперативно-розшукових заходів у сфері боротьби з корупцією операції з контрольованої пропозиції хабара є доцільними тому, що наявність такої норми матиме, перш за все, превентивний і виховний ефект кримінального законодавства [12].

Підсумовуючи вищевикладене, можна визначити такі напрямки протидії хабарництву, вчиненому службовими особами, які займають відповідальне становище:

– розробити та закріпити на законодавчому рівні шляхом використання міжнародного досвіду законопроект “Про заборону державним службовцям мати рахунки та нерухомість за кордоном”, для чиновників усіх рівнів військовослужбовців співробітників ОВС, митних органів прокуратури та суддів;

– з метою ефективної протидії хабарництву внести зміни до Кримінального кодексу України та Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, щодо надання права оперативним підрозділам на здійснення контрольної провокації хабара для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності;

– збільшити строки позбавлення волі за хабарництво в особливо великому розмірі, аж до довічного позбавлення волі з конфіскацією майна, здійснене службовою особою, яка займає відповідальне та особливо відповідальне становище та за хабарництво.

З вищевикладеного доходимо висновку, що частина положень, які закріплюють статус службових осіб, які займають відповідальне становище, є відхиленням від конституційного принципу рівності всіх громадян перед законом. Більше того, деякі норми, які є в законах про статус зазначених осіб, у визначеному ступені роблять неможливим притягнення їх до кримінальної відповідальності, навіть не дивлячись на підстави для цього, які мають місце. Така ситуація, коли у діях особи є риси злочину, але не можна провести розслідування і вирішити питання про притягнення її до відповідальності, є неприпустимою. Тому слід зауважити, що імунітети ні в якому разі не повинні сприяти ухиленню винних від відповідальності.

### ***Список використаних джерел***

1. Довідка про Індекс сприйняття корупції в різних країнах / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.transparency.org/.../board\\_of\\_director](http://www.transparency.org/.../board_of_director).
2. Статистика МВС. Стан структура злочинності в Україні [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт МВС України. Інтернет-ресурс. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/chv/uk/publish>.
3. Рекомендації Робочої групи “Перспективи співробітництва України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки” щодо протидії корупції в сфері земельних відносин / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euconvention.org.ua/> РГ-iii-Перспективи-співробітництва-України-та-ЄС-у-сфері-юстиції-свободи-та-безпеки/.
4. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :



- [http://www.zhitomir-region.gov.ua/.../kor\\_stan6](http://www.zhitomir-region.gov.ua/.../kor_stan6).  
5. Український тиждень від 24 квіт. 2012 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://www.tyzhden.ua/News/48383>.  
6. Лупація В. Національний Конвент України щодо ЄС. Рекомендації робочих груп / В. Лупація, Ю. Тищенко. – К. : Агентство Україна, 2012. – 114 с.  
7. Джу́жа О. М. Організована злочинність в Україні та країнах Європи : посібник / О. М. Джу́жа. – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 248 с.  
8. Щорічний рейтинг “Індекс сприйняття корупції” 2008 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://www.nads.gov.ua/sub/chernigivska/ua/publication/print/13445.htm>.  
9. Алешин И. Привлечения судей к административной, дисциплинарной и уголовной ответственности / И. Алешин // Законность. – 2005. – № 6. – С. 31–34.  
10. Удалова Л. Д. Досудове провадження у кримінальних справах щодо окремих службових осіб, які обіймають особливо відповідальне становище : монографія / Л. Д. Удалова, І. В. Бабій. – К. : КНТ, 2010. – 192 с.  
11. Виноградова Л. Про вдосконалення порядку притягнення суддів до цивільно-правової, кримінально-правової, адміністративної відповідальності / Л. Виноградова // Юридична Україна. – 2005. – № 4 (28). – С. 82–88.  
12. Пояснювальна Записка Гриценка А. С. “Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо протидії хабарництву)” від 22 січ. 2013 р. № 2065 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45520](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45520).

*В статье на основании статистических данных анализируется состояние и некоторые особенности противодействия взяточничеству, совершенному должностными лицами, занимающими ответственное положение.*

*The article is based on the statistical analysis of the state and some features anti-bribery committed by persons holding responsible positions.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 14 березня 2013 року.*