

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 273–277

Розглянуто актуальні питання поняття корупції, звертається увага на основні засади протидії корупції, його поняття, зміст і напрями, проблеми нормативно-правового регулювання протидії корупції в Україні.

Упродовж існування України як незалежної держави поняття корупції та протидія корупції є однією з найактуальніших соціальних проблем країни, для якої корупція стала чинником, що реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу держави. Корупція негативно впливає на різнобічність суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Вона є однією з основних перешкод побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, утвердження принципу верховенства права.

Проблема визначення поняття “корупція” має надзвичайно важливе теоретичне і практичне значення. Важливість її в науковому плані обумовлюється тим, що її розв’язання дає змогу визначитись з правовою сутністю корупції, колом діянь, які охоплюються цим поняттям, відмежуванням корупції від інших суспільно небезпечних явищ, зокрема, таких, як хабарництво, організована та економічна злочинність, тіньова економіка та ін. Важливість розв’язання цієї проблеми у прикладному аспекті зумовлюється тим, що, поперше, використання того чи іншого терміна у правовому значенні передбачає такий, що відповідає його правовому (нормативному) змісту; по-друге, проблема визначення цього поняття безпосередньо пов’язана з проблемою дослідження зазначеного явища, розробкою стратегії і тактики протидії цьому злу.

Поняття “корупція” є дуже широким. Уперше на території нинішньої України (на той час у складі Російської імперії) термін “корупція” у науковий обіг на початку ХХ ст. ввів А. Я. Естрин,

розглядаючи і адміністративно-, і кримінально-карні вияви корупції. Однак широковживаним у нашому суспільстві він став із середини 90-х років минулого століття. З того часу він не сходить зі шпальт газет, постійно звучить в інших ЗМІ, використовується працівниками правоохоронних органів, ученими, державними діячами, політиками. Цей термін почали вживати у нормативно-правових актах, у тому числі законах. Не обходиться без згадування про корупцію практично жодний документ, в якому дається загальна характеристика соціально-економічної, політичної та криміногенної ситуації в Україні.

Аналіз вживання терміна “корупція” в юридичній літературі засвідчує, що вченими висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо розуміння суті цього явища [11, 86].

Автори вітчизняного юридичного словника-довідника пропонують розглядати корупцію як одну з форм зловживання владою, пов’язану з підкупом посадових осіб [15].

Деякі енциклопедичні видання пояснюють корупцію як процес, пов’язаний з прямим використанням посадовою особою прав (повноважень), наданих їй за посадою, з метою особистого збагачення, включаючи в цей процес підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, давання хабарів і т. ін. [16]. Найчастіше під корупцією пропонують розуміти підкуп і продажність службових (посадових) осіб, що відображається кримінально-правовим поняттям “хабарництво”, але є й такі, що вважають помилковим зведення корупції до хабарництва. Так, на думку В. С. Луконського, підкуп посадових осіб (хабарництво) є лише однією зі складових корупції [14, 142].

Широке розуміння корупції як явища, що не зводиться лише до хабарництва (підкупу), притаманне також й іншим авторам, які представляють школи права західних країн, у тому числі США. Так, на думку Д. Бейлі, корупція являє собою зловживання владою як результат її використання в особистих цілях, які не обов'язково повинні бути матеріальними. К. Фрідріх вважає, що корупція — це поведінка, що відхиляється, поєднується з приватною мотивацією і означає, що приватні (індивідуальні, групові) цілі досягаються за публічний рахунок [12, 156].

Поняття корупції, яке безпосередньо визначалось у законі, за багатьма ознаками було близьким до наведеного вище, хоча водночас і суттєво відрізнялось від нього. У прийнятому 5 жовтня 1995 р. Законі України “Про боротьбу з корупцією” (ст. 1) воно сформульовано таким чином: “Під корупцією в цьому Законі розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг”.

Поняття “корупція” має нормативно-правовий характер. Сутність корупції відзначається низкою ознак:

- 1) корупція розглядається як діяльність;
- 2) така діяльність пов'язується із протиправним використанням службових повноважень;
- 3) сфера цієї діяльності обмежується сферою державного управління;
- 4) її відзначає чітко визначена корислива (матеріальна) спрямованість.

За формою вияву вона є близькою до одержання хабара, зловживання владою або службовим становищем, хоча і не тотожна їм.

Розглядаючи питання про корупцію як правове явище, неодмінно постає питання про співвідношення її з організованою злочинністю. Часто корупцію та організовану злочинність пропонують розглядати в одному контексті, як надзвичайно близькі за змістом явища, деякі вчені взагалі схильні розглядати корупцію та організовану злочинність або як одне ціле, або як структурний елемент одне щодо іншого.

У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності від 21 липня 1997 р. безпосередньо у визначенні поняття організованої злочинності вказується на те, що корупція є одним із трьох основних засобів (два інші — насильство і залякування), які дають можливість ватажкам організованої злочинності от-

римувати прибуток, контролювати території, зовнішні і внутрішні ринки, продовжувати свою злочинну діяльність і проникати в легальну економіку [12, 274].

Відзначимо, що використання представниками організованих злочинних об'єднань можливостей корупції полягає у наступному:

- щоб забезпечити надійне прикриття з боку владних структур злочинної діяльності організованих злочинних об'єднань;
- проникнути або розширити свою присутність в легальній економіці, політиці, правоохоронній та інших сферах;
- взяти під свій контроль найважливіші й найприбутковіші сфери соціального життя;
- створити систему нейтралізації соціального контролю над організованою злочинністю і забезпечення ухилення від передбаченої законом відповідальності лідерів та інших членів злочинних угруповань;
- лобіювати свої інтереси в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- використовувати владні можливості для розправи зі своїми конкурентами по злочинній діяльності.

Для досягнення своєї мети організована злочинність використовує такі засоби, як підкуп представників влади, вирішення їхніх особистих питань, фінансування виборчих кампаній окремих політичних діячів чи діяльності політичних партій та інших громадських організацій, проникнення у владу шляхом висунування своїх представників на різні посади, у тому числі виборні, у структурах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Констатуючи тісний зв'язок корупції та організованої злочинності, все ж корупцію та організовану злочинність слід розглядати, безумовно, як органічно взаємопов'язані, але все ж самостійні соціальні і правові явища, яким притаманні специфічні ознаки, закономірності розвитку, кримінологічні та кримінально-правові характеристики. Якщо говорити про роль корупції у функціонуванні організованої злочинності, то необхідно констатувати, що корупція — це лише один із засобів, що використовуються організованою злочинністю.

З огляду на викладене можна зробити деякі важливі в теоретичному і практичному аспектах висновки.

Корупцію та організовану злочинність необхідно розглядати як органічно пов'язані, але вод-

ночас самостійні соціальні і правові явища, які справляють вплив на розвиток один одного [7].

Корупція якісно змінює організовану злочинність, дозволяє їй не тільки існувати, а й зміцнювати свої позиції в суспільстві і державі, політизує її. Під політизацією організованої злочинності розуміється усвідомлення представниками організованих злочинних угруповань власних політичних інтересів, відмінних від інтересів інших соціальних прошарків, постановки політично значущих завдань. Сучасна організована злочинність переслідує не лише економічну (одержання надприбутків, контроль за певними галузями економіки, регіонами, окремими підприємствами та ін.), а й політичну мету — отримання владних можливостей для лобіювання своїх інтересів, для політичного забезпечення злочинної діяльності.

Корупція щодо організованої злочинності виконує три основні функції:

- 1) формує захисний механізм організованої злочинності;
- 2) є одним з основних засобів досягнення головних цілей злочинної діяльності організованих злочинних угруповань;
- 3) є формою легалізації організованої злочинності: вона дозволяє представникам організованих злочинних угруповань набути легального соціального статусу, а також легалізувати доходи, здобуті злочинним шляхом.

Саме тому терміни “корупція” і “організована злочинність” в офіційних документах нашої держави, у тому числі нормативно-правових актах, у багатьох випадках вживаються поряд, ідуть в одному синонімічному ряду. Для протидії ним пропонується один і той самий комплекс заходів, а для здійснення правоохоронної діяльності, її координації та здійснення контролю за нею створені і діють одні і ті самі державні органи або їх спеціальні підрозділи.

Звертаючи увагу на такий важливий аспект, як протидія корупції, передусім слід визначити її поняття, а також охарактеризувати зміст і напрямки її діяльності.

“Протидія” визначається як “дія, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй” [8, 67]. У широкому розумінні “протидія корупції” — це будь-яка діяльність у сфері соціального управління, яка, не переслідуючи спеціальної мети, сприяє зменшенню можливостей для корумпування суспільних відносин, зокрема, шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших

принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави.

У вузькому розумінні протидія корупції — це система заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, що мають цільове спрямування на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних виявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дії та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та розслідування виявів корупції, притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Протидія корупції є безпосереднім виразом антикорупційної політики, яка визначає ідеологію і стратегію антикорупційних заходів.

Зміст і спрямованість антикорупційної політики як складової антикриміногенної (кримінально-правової) політики держави визначається багатьма факторами об’єктивного і суб’єктивного характеру:

- 1) особливостями соціально-економічної форми, політичної системи;
- 2) рівнем, структурою та динамікою корупційних процесів;
- 3) економічною ситуацією;
- 4) вибором стратегічного напрямку протидії корупції;
- 5) наявністю науково обґрунтованих програм декриміналізації економіки, політики, інших соціальних сфер;
- 6) станом антикорупційного законодавства;
- 7) станом правоохоронної системи;
- 8) наявністю сильної незалежної судової влади;
- 9) рівнем розвитку демократичних інститутів суспільства;
- 10) культурними і політичними особливостями суспільства;
- 11) наявністю політичної волі щодо протидії корупції та характером її вияву.

Таким чином, антикорупційна політика є своєрідною реакцією на ті корупційні процеси, які мають місце у даний період в державі та/або які прогнозуються у майбутньому. Ефективність здійснення антикорупційної політики, а отже, і антикорупційної діяльності, залежить від наукового розуміння соціальної та правової сутності

корупції, соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції.

Залежно від характеру та основної мети застосування антикорупційних заходів можна виокремити такі основні напрями протидії корупції:

- 1) запобігання корупції;
- 2) виявлення, розслідування, розгляд фактів корупційних діянь, забезпечення передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках їх вчинення;
- 3) вдосконалення антикорупційного законодавства;
- 4) поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Як будь-який інший вид діяльності у сфері соціального управління протидія корупції потребує відповідної координації та здійснення за нею контролю з боку держави та суспільства.

Ефективна протидія корупції можлива за умови створення та реалізації належної системи забезпечення цієї діяльності. Система забезпечення протидії корупції — це комплекс узгоджених і взаємопов'язаних заходів кадрового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, просвітницького, матеріально-технічного характеру, спрямованих на належне забезпечення практичної реалізації стратегічних завдань у сфері протидії корупції. Елементами такої системи є також міжнародне співробітництво та використання зарубіжного досвіду протидії корупції [15].

Кожна із зазначених вище складових успішної антикорупційної діяльності відіграє у справі протидії корупції свою особливу роль, однак базовою все ж є перша з них (наявність належного антикорупційного законодавства), оскільки протидія корупції у правовій демократичній державі можлива лише на правовій основі — це стосується як правозастосовчої діяльності, вияву політичної волі, так і всіх інших заходів, що вживаються у сфері протидії корупції. Вихід за межі правових рамок в антикорупційній діяльності — це шлях до службових зловживань, свавілля, за яких протидія корупції здійснюватиметься тими ж корупційними засобами.

Антикорупційне законодавство — термін певною мірою умовний. Адже значна частина чинного законодавства (конституційного, цивільного, адміністративного, господарського, фінансового

та ін.) є за своєю сутністю антикорупційною, оскільки спрямована на встановлення та регулювання нормальних суспільних відносин, у тому числі у сфері здійснення публічної влади [15]. Як доводить Е. В. Невмержицький, “антикорупційний зміст повинен мати кожен економічний закон”. Є підстави поширити таке твердження і на законодавчі акти, які регулюють суспільні відносини в інших сферах — політики, управління, соціальної, правовій.

Сутність антикорупційного законодавства здебільше полягає в наступному:

- 1) обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції, запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових), нормативно визначити рамки правомірної та етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави, зробити вчинення корупційних правопорушень справою не вигідною і ризикованою, досягти того, щоб така особа чесно і сумлінно виконувала свої службові обов'язки;
- 2) чітко визначити ознаки корупційних правопорушень, передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції.

Таким чином, аналізуючи корупцію як різномпланове явище, можна переконатися, що діапазон наукового інтересу тут дуже широкий, він простягається від вивчення корупції як окремого протиправного діяння до розуміння глобальних якостей її як соціально-політичного явища, яке найбільше виявляється у трьох аспектах:

- політичному — виявляється у протиправних діяннях осіб, що здійснюються для досягнення політичних цілей та суттєво впливають на формування і функціонування політичних інститутів держави;
- соціально-економічному — виявляється у викривленні (спотворенні) корумпованими особами соціально-економічних рішень держави, а також у допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління;
- правовому — виявляється у конкретних протиправних діяннях.

Отже, “корупція” — значно ширше поняття, ніж тільки діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави і спрямованих лише на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг,

пільг або інших переваг, як це зазначено у ст. 1 Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Таке “матеріальне” розуміння корупції залишає за його межами політичний і культурний аспект корупції. Корупція виявляється по-різному, вона охоплює економіку, політику, культуру, етику, мораль, всю соціальну сферу, тобто за своєю сутністю це багатоскладне соціально-політичне явище, важливою ознакою якого є обумовлена цими обставинами поведінка суб'єкта правопорушення. Тобто корупція не зводиться до конкретного злочину, це хвороба більш глибока і має у своїй основі, крім правових, багато інших факторів, що впливають на поведінку людини та її діяння.

Визначальний вплив на рівень і динаміку корупції в Україні мають економічні фактори, передусім неврегульованість відносин власності, “тіньова” економічна діяльність. Саме в них коріняться матеріальні підґрунтя корупції, це те середовище, заради якого чиновник і вступає у корупційні зв'язки, де корупція живиться, де найбільші прибутки.

Корупція з'являється насамперед там, де є перешкоди: що більше держава втручається у сферу економіки, у приватне життя людини, то виникає більше умов і потенційних можливостей для корупції. І навпаки, там, де виробник і споживач залишаються один на один, — нема підстави для корумпованих відносин.



Література

1. Азаров М. Феномен корупції та шляхи її подолання // Налоговый вестник Донбасса. — 2002. — № 8–9. — С. 6–9.
2. Алексеев А. И., Герасимов С. И., Сухарев А. Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы: Монография. — М.: НОРМА, 2001.

3. Аркуша Л. І. Основи методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2002.

4. Багрій-Шахматов Л. В. Організована злочинність та корупція // Вісн. Одеського ін-ту внутрішніх справ. — 1999. — № 2.

5. Горбань С. Борьба с коррупцией: осеннее обострение // Новый век. — 2000.

6. Закалюк А. П. Нормативне визначення організованої злочинної діяльності: теоретичне та практичне значення // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2001. — № 4. — С. 20–28.

7. Кальман О. Взаємозв'язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки // Вісн. Академії правових наук (Харків). — 1997. — № 4.

8. Мельник М. Антикоруційна діяльність в органах державної влади та її наукове забезпечення // Право України. — 2000. — № 3. — С. 67–71.

9. Мельник М. Корупція як соціальне явище // Підприємництво, господарство і право. — 2001. — № 1. — С. 63–68.

10. Мельник М. І. Корупційна злочинність // Курс кримінології: Особлива частина: Підручник: У 2 кн. / М. В. Корнієнко, Б. В. Романюк, М. І. Мельник та ін.; За заг. ред. О. М. Джужи. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 24.

11. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. — К.: Атіка, 2001. — 304 с.

12. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Упоряд. М. І. Камлик та ін. — К.: Школяр, 1999. — 480 с.

13. Шалгунова С. А. Кримінально-правові та кримінологічні заходи попередження хабарництва серед співробітників органів внутрішніх справ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Нац. акад. внутріш. справ України. — К., 1999.

14. Шалгунова С. А. Питання попередження хабарництва та корупції в органах внутрішніх справ. — К., 1999.

15. Юридичний словник-довідник. — К.: Феміна, 1996. — 696 с.

16. Юридический энциклопедический словарь. — М.: ИНФРА-М, 1997.

На підставі комплексного дослідження визначений сучасний зміст і національні особливості корупції, причини і джерела зростання, вплив на розвиток нашої країни (політичний, соціально-економічний, правовий, культурний та організаційний).

На основе комплексного исследования определено современное содержание и национальные особенности коррупции, причины и источники роста, влияние на развитие нашей страны (политическое, социально-экономическое, правовое, культурное и организационное).

On the basis of complex research definitely modern contents of corruption, its national features, the reasons and growth sources, influence on development of ours are strange (political, social and economic, legal, cultural and organizational).

Надійшла 17 вересня 2009 р.