



**О.С. Шеремет,**

кандидат юридических наук, доцент  
(г. Чернигов, Украина)

### **КОРРУПЦИЯ В УКРАИНЕ: ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

*В статье рассматриваются общие вопросы коррупции как социального явления, исследуется механизм коррумпированных отношений, динамика развития коррупции в Украине и структура наказаний за коррупционные действия. На основе анализа особенностей коррупционных процессов, происходящих в Украине, высказываются предложения по совершенствованию антикоррупционной деятельности и возможности противодействия ей органами местного самоуправления.*

*Ключевые слова:* коррупция, предупреждение, противодействие, органы местного самоуправления.

Общезвестно, что коррупция – это сложное явление, продукт экономического, политического и социального состояния общества и государства. Истоки этого явления уходят далеко вглубь нашей истории: мздоимство, упомянутое еще в русских летописях 13 века; лихоимство, известное в Петровские времена; взяточничество (напр., 8.05.1918 г. Декрет СНК «О взяточничестве») и др. памятники истории. На протяжении столетий предпринимались различные попытки борьбы с коррупцией, вплоть до лишения жизни виновных в совершении преступлений, однако должного эффекта они не приносили.

Государство, находящееся на переходном этапе своего развития, характеризуется наличием в нем кризисных явлений практически во всех отраслях: политической, экономической, социальной. Не избежали этого и постсоветские страны, в том числе и Украина. В последнее время организованная преступность набирает размах, новые качества и успешно функционирует в связи с успешным «сотрудничеством» с должностными лицами. Причем при этом нарушаются не только охраняемые законом общественные отношения, но и формируются новые негативные антисоциальные отношения и связи. Особую опасность представляет расширение преступных формирований, которые фактически содержат определенную часть государственных служащих за совершение ими каких-либо действий в пользу этих групп.

На сегодняшний день в Украине коррупцией в той или иной мере поражены все ветви государственной власти и управления, а наиболее коррумпированными являются структуры, связанные с вопросами государственного целевого финансирования, экспорта и импорта, приватизации, лицензирования, таможенного контроля и осуществления контрольно-ревизионной деятельности.

Проблемам борьбы с коррупцией посвящено немало работ, [1; 2; 3] в которых детально исследовались сущность, понятие коррупции, отдельные составы преступлений и меры противодействия ей.

С момента провозглашения независимости Украины вопрос о коррупции и коррумпированности чиновников продолжает оставаться наиболее острым и важным, требующим безотлагательного решения. Первым шагом на пути противодействия коррупции становится принятие Закона от 1 октября 1995 г. «О борьбе с коррупцией». 24 апреля 1998 г. издается Указ Президента Украины, которым утверждена Концепция борьбы с коррупцией на 1998 – 2005 гг. В последующем в развитие данных положений принимаются еще около 80 нормативных актов, однако существенных изменений в борьбе с коррупцией не происходит и должный эффект пока не достигнут. Вместе с тем, по мнению украинских ученых (Даньшин И.Н., Денисова Т.А., Закалюк А.П., Зеленецкий В.С., Мельник Н.И., Шакун В.И. и др.), ни Закон Украины «О борьбе с коррупцией», ни

последующие нормативные документы, ни судебная практика в полной мере не смогли дать четкое, конкретное определение понятия коррупции. 11 сентября 2006 г. был издан Указ Президента Украины, который утвердил Концепцию преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности».[4] Отмечается, что коррупция – это многоаспектное социально-экономическое, политическое, правовое и моральное явление, которое складывается из целого комплекса противоправных действий и неэтических поступков. Как правовая категория, коррупция – сборное правовое понятие, охватывающее всю совокупность взаимосвязанных правонарушений. Впервые было официально признано, что на международном уровне Украина имеет репутацию коррумпированного государства.

Совершенно очевидно, что противодействие коррупции невозможно лишь путем принятия «узких» политических решений по данному вопросу. Для многих государственных служащих совершение коррупционных действий и должностных преступлений становится нормой, источником доходов, которые зачастую намного превышают заработную плату. Аппаратом чиновников создается специальная система защиты, препятствующая привлечению его представителей к ответственности на основании закона. В то же время мелкие государственные служащие привлекаются к ответственности даже за действия, которые трудно назвать коррупцией в широком ее понимании: принятие коробки конфет, продажа 1 видеокассеты, покупка товара вне очереди и др.

В настоящее время наиболее коррумпированными властными структурами украинцы считают милицию, суд и Верховную Раду, затем – прокуратуру, таможенную службу и местные органы власти. Такие результаты были получены в ходе опроса, проведенного Киевским институтом проблем управления им. Горшенина среди двух тыс. украинцев во всех регионах страны. На вопрос «Что можно купить в Украине за деньги?» (респондент мог выбрать несколько вариантов ответов) наиболее частым был – «купить решение суда». Его указали 67,1% респондентов. 63,8% респондентов назвали возможность «покупки» освобождения от уголовной ответствен-

ности; 60,8 – депутатский мандат; 32,3% – жизнь или свободу другого человека; 2,1% считают, что ничего из перечисленного купить нельзя; затруднились с ответом 9,9%.[5] Это подтверждают зарубежные и отечественные исследователи, утверждающие с конца 90-х годов XX ст., что Украина входит в список наиболее коррумпированных государств. Так, по мнению международной организации Transparency International Украина занимает 5, а по данным многих независимых экспертов США, 4 место по показателю коррумпированности чиновников. Кроме этого, Украина получила едва ли не высший показатель рискованности инвестиций, т.е. никто не может гарантировать сохранности средств, вложенных в украинскую экономику.[6] Ростки коррупции проявляются уже в детских учреждениях (детсадах, школах, колледжах), поликлиниках, больницах с обязательных подарков, денег на ремонт и т.п. Опрос старшеклассников десяти киевских школ показал, что существование коррупции в школах признают 46% учащихся, 45% убеждены, что дорогие подарки гарантируют хорошие оценки, и только 4% учащихся надеются на справедливость. Это только один из примеров.

Мировая практика свидетельствует о непримиримой борьбе с должностными преступлениями и их составным элементом – коррупцией, а также особом, негативном отношении к лицам, их совершающим, на всем протяжении развития общества. [7, 8, 9]

9 декабря 2013 г. Международный день борьбы с коррупцией был отмечен во всем мире правительствами, неправительственными организациями, индивидами и международными организациями, которые организовали целый ряд мероприятий, чтобы продемонстрировать, как коррупция вредит странам и их гражданам. Дискуссии, образовательные и культурные мероприятия, марши, медиамероприятия свидетельствуют о растущем недовольстве людей. Также в этом году новая глобальная кампания под девизом «Ноль Коррупции – 100 Процентов Развития» была запущена совместно УНП ООН и Программой развития ООН (ПРООН), двумя органами Организации Объединенных Наций, который ведут гло-

бальные информационные кампании по борьбе с коррупцией с 2009 года. [10] Такой подход декларирован и Украиной в законах, указах и иных нормативных актах.

Однако мнение граждан и практика применения наказаний опровергает наличие широкомасштабной борьбы с коррупцией в Украине. Так, приводятся следующие данные о привлеченных к ответственности за коррупционные действия: из общего числа правонарушений, согласно Закону «О борьбе с коррупцией»: привлечено 12% сотрудников госадминистраций и органов местного самоуправления, 14% руководителей организаций, учреждений, предприятий, 10% медработников, 4% работников милиции. Причем из общего числа привлеченных к административной ответственности всего лишь на 0,23% наложены взыскания. [11] Следует согласиться с Мельником Н.И., что, наряду с иными причинами, неправильное представление о понятии коррупции мешает задействовать все механизмы для привлечения виновных к ответственности. [12]

Коррупция в той или иной мере охватывает все сферы государства и общества. Анализируя судебную практику применения антикоррупционного законодательства, следует отметить, что именно суды реализуют положения закона и ставят точку при решении вопроса о виновности или невиновности лица в совершении коррупционного деяния. Именно судьи определяют на практике понятие коррупции и формируют практику применения законодательства по данному вопросу. Однако в самих органах судебной власти фиксируются многочисленные нарушения и злоупотребления.

Проблема разработки и реализации какой-либо программы борьбы с преступностью, в том числе и борьбы с коррупцией, принадлежит к категории наиболее сложных, поэтому она предполагает осуществление комплексных научно-практических исследований. Коррупция, как мы видим, проблема интернациональная. Еще в 1997 г. на конференции глав парламентов Центральной Европы, глава Палаты депутатов Луначо Виоланте обозначил, что коррупция свойственна всем странам, независимо от политического устройства и уровня эконо-

мического развития. Ни одна страна не может считать себя застрахованной от такого явления – дело лишь в масштабах. Причем коррупцию он назвал проблемой национальной безопасности любого государства.

Наиболее эффективный путь борьбы с коррупцией, в том числе и в органах местного самоуправления, это изучение и устранение причин и условий, которые ее побуждают и ей способствуют. Только при уяснении причин коррупции и условий, ей способствующих, возможно наметить пути совершенствования законодательства и приостановить рост коррупционных деяний. Назовем лишь некоторые:

- низкий уровень жизни граждан Украины в целом и, в частности, служащих. Как может при таких условиях идти речь об удовлетворении жизненно важных реальных потребностей (питание, одежда, оплата коммунальных услуг, обучение детей и др.), не говоря уже о потребностях по западным стандартам (хороший дом, дорогой автомобиль, отдых на престижном курорте и т.д.)? В таких случаях возрастает возможность удовлетворять свои потребности неофициальным путем (высокий уровень теневой экономики, отсутствие системы контроля за доходами госслужащих и т.п.);

- несовершенство системы функционирования органов местного самоуправления. Служебные полномочия зачастую ограничиваются лишь общими параметрами без детальной регламентации, что помогает служащему, не нарушая закон, смело действовать себе на пользу;

- отсутствие эффективной системы подбора и расстановки кадров, а также системы контроля за деятельностью всех ветвей власти, судебных, правоохранительных органов и иных госслужащих. Не секрет, что часто кадры подбираются по принципу «благонадежности», «личной преданности», а не в соответствии с профессиональным уровнем и морально-этическими качествами назначаемого. Это порождает и взаимную поддержку, и взаимную охрану друг друга.

Нищета и обездоленность, страх перед будущим, дискредитация деятельности власти, невозможность удовлетворить самые малые потребности – все это приводит к утрачива-

нию социально полезных ориентаций, к падению моральных устоев общества, к росту коррупции. Общее количество лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы за совершение служебных преступлений, в том числе за взяточничество, как отмечалось ранее, незначительно. Среди осужденных: бывшие судьи – 2%, следователи – 27%, представители налоговой администрации – 5%. Что же касается персонала органов местного самоуправления, то, несмотря на указанный высокий уровень коррумпированности среди лиц данной категории, отбывающих наказание в местах лишения свободы нет. Среди осужденных довольно значительная часть не признают вину в совершенном преступлении (27%), а из 73% признающих вину 39% не согласны с приговором суда в части назначенного срока наказания. Также, по нашим исследованиям, часть осужденных негативно относится к карательно-воспитательному воздействию, а именно: 31% отрицательно воспринимают режимные требования и считают неприемлемыми существующие условия отбывания наказания. 40% осужденных при опросе отказались отвечать на этот вопрос, однако в последующих беседах подтвердили непринятие режимных требований, а соблюдение их считают необходимым этапом для возможного досрочного освобождения.

Настораживает тот факт, что 57% из числа опрошенных открыто заявляют о том, что коррупция стала профессиональным признаком и необходимостью в работе всех ветвей власти. В связи с этим 21% не осуждают своих действий, а сожалеют, что не были осторожными при получении «вознаграждений за хорошо выполненную работу».

Необходимо указать, что реализация антикоррупционных мероприятий должна обеспечиваться надежными механизмами ответственности, в том числе и уголовной. В связи с этим на основе комплексных исследований необходимо усовершенствовать законодательную базу о борьбе с коррупцией, предусмотрев более четкое определение понятия коррупции, ее границы, состав и ответственность. Законодательство требует совершенствования с учетом зарубежного опыта и международных стандартов, даю-

щих понимание коррупции, а также определяющих сферу ответственности за коррупционные деяния.

Понятно, что возможности борьбы с коррупцией у правоохранительных органов ограничены. И это несмотря на то, что только в УК Украины предусмотрено три вида преступлений за взяточничество как классический вид коррупционного преступления (получение взятки – ст.368 УК, дача взятки – ст.369 УК и провокация взятки – ст.370 УК). Преступления в сфере служебной деятельности, как правило, не существуют изолированно от иных видов преступной деятельности. С использованием должностного положения совершаются контрабанда, нарушения законодательства о бюджетной системе, вымогательство взятки и т.п. Самым тесным образом данный вид преступной деятельности связан с преступлениями против правосудия. В связи с этим важно уменьшать возможность совершения коррупционных действий, в том числе с помощью средств массовой информации. Именно средства массовой информации могут помочь не только рассказать о выявленных фактах коррупции, но и показать механизмы противодействия данному явлению.

Органам местного самоуправления необходимо усилить роль гражданского общества в выявлении и предупреждении коррупции. Одним из стратегических направлений борьбы с коррупцией должны стать не призывы к искоренению коррупции как явления, не репрессивные меры к конкретным лицам, а системные, комплексные профилактические мероприятия, вытекающие из задач предотвращения коррупционных действий. При этом представители местного самоуправления должны в первую очередь создавать климат нетерпимости и неприятия коррупционных деяний. Одновременно необходимо разработать механизм социального надзора за деятельностью судей, правоохранительных органов, иных государственных служащих с целью предотвращения коррупции.

Наконец, органы местного самоуправления должны опираться на гражданское общество и приобщать его к противодействию коррупции. Участие местной громады

в предупреждении коррупционных действий должно стать добровольным исполнением своего гражданского долга. Например, создание общественных организаций, задачей которых становится помощь правоохранителям в охране общественного порядка, выполнение информационных функций. Примирение враждующих или конфликтующих сторон старейшинами либо наиболее уважаемыми людьми. Привлечение религиозных деятелей к вопросам предупреждения преступности и т.п. Для того чтобы такая деятельность носила постоянный характер, целесообразно назначение конкретных лиц, уполномоченных координировать работу по предупреждению коррупционных действий. Например, в декабре 2013 г. решением № 227-р. от 27 декабря 2013 г. Черниговского городского совета с целью выявления и противодействия коррупции, в соответствии с п. 5 Закона Украины «О мерах по предупреждению и противодействию коррупции», ст. 42 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» и постановления Кабинета Министров Украины от 4 сентября 2013 г. № 706 «Вопросы предупреждения и выявления коррупции» было принято решение

об организации профилактической работы по выявлению и борьбе с коррупцией. Также было утверждено положение об уполномоченном представителе по вопросам предупреждения и выявления коррупции в исполнительных органах Черниговского городского совета. Считаем, что такие шаги будут способствовать борьбе с коррупцией среди органов местного самоуправления.

Коррупция отрицательно воздействует на все стороны жизни общества, постепенно преобразаясь из аномалии в норму поведения. К сожалению, значительная часть граждан не противодействует, а поощряет коррупцию. Более того, украинское общество хотя и осуждает коррупцию, но одновременно признает ее как способ существования определенной категории своих граждан.

В связи с этим важно отметить, что антикоррупционная политика обязана стать составной частью государственной политики Украины. Однако совершенно очевидно, что искоренить коррупцию лишь устрашением либо репрессией практически невозможно. В первую очередь необходимо проведение эффективных экономических, политических и социальных реформ.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Галахова А.В. Уголовная ответственность за должностные преступления сотрудников органов внутренних дел: учебное пособие. М.: НИИ МВД СССР, 1988. 60 с.
2. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. К.: Атіка, 2001. 304 с.
3. Бантисhev О.Ф. Злочини у сфері службової діяльності (питання кваліфікації): навчальний посібник. К.: МАУП, 2002. 128 с.
4. Про концепцію подолання корупції в Україні: Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. //Юридический вестник Украины. 2006. № 4. С.38-39.
5. Самыми продажными считают милицию, суды и Раду //Мрия. 2012. № 11 (505). С. 2.
6. Гребенчук Ю. Корупція. Україна і світовий досвід //Київські відомості. 1999. № 40. С.3.
7. Волженкин Б.В. Служебные преступления. М.: Юрист, 2000. С.15-57.
8. Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство борьбы с ней // Коррупция и борьба с ней. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. С.5-6.
9. Лаптеакру В.Д. Борьба с коррупцией в республике Молдова (социальные, уголовные и криминологические аспекты): автореф. дис. ...канд. юрид. наук //Международный независимый ун-т Республики Молдова. Кишинэу, 1998. 24 с.
10. Электронный ресурс: // <http://www.unodc.org/unodc/ru/frontpage/2013/December/how-the-world-marked-international-anti-corruption-day.html?ref=fs1>
11. Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар «Про боротьбу з корупцією» /за ред. М.І. Мельника. К.: Атіка, 2003. С.77.
12. Мельник Н. Механизм преступного коррупционного поведения // Криминология. № 1. М., 2001. С. 70-73.