
В. М. Гаращук, доктор юридичних наук,
професор Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого;

А. О. Мухатаєв, кандидат юридичних наук,
генерал-лейтенант СБ України

Соціально-правовий аналіз рівнів корупції в Україні

Для боротьби з корупцією застосовуються засоби економічного, політичного, правового та організаційного характеру. Їх різноманітність зумовлена багатоплановістю та складністю корупційних проявів. Саме аналізу деяких рис такої багатоплановості й присвячена ця робота. Наші дослідження дають змогу виокремити чотири основні рівні (види) корупції.

1. «Високорівнева» (або «елітарна», «можновладна») корупція характерна для вищих ешелонів влади (вищі органи влади, центральні органи виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів та судової гілки влади). Саме на цьому рівні розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі.

На нашу думку, корупція на цьому рівні становить найбільшу небезпеку для держави та суспільства. Представники центральних органів державної влади є розпорядниками бюджетних коштів, державного майна. Саме можновладці мають усі можливості, сконцентрувавши владу в своїх руках, призначивши на посаду «ручних» керівників правоохоронних структур, одним «розчерком пера» набувати багатомільйонних

статків, провадити бандитську «прихвати́зацію» державної власності, здійснювати безкарні рейдерські захоплення державних об'єктів, приймати нормативні акти, що служать клановим інтересам та йдуть у розріз з інтересами народу (наприклад, надавати фінансову підтримку своїм банкам, підприємствам за державний рахунок тощо). Крім заподіяння величезної майнової шкоди, ця корупція руйнує соціальні устої, віру пересічного громадянина в державу як інструмент захисту його законних інтересів¹. Саме ця корупція призвела до масового зубожіння населення України наприкінці ХХ ст., нині спровокувала кризові явища практично в усіх сферах суспільного життя, не дозволяє нормально розвиватися малому і середньому бізнесу — основі основ будь-якого демократичного суспільства.

Елітарна корупція також підриває міжнародний авторитет держави. На догоду фінансовим інтересам окремих груп вона ставить перешкоди іноземним інвестиціям, впливає на зовнішню політику держави, іноді доводячи її до абсурдних форм. Привласнення державної власності та розкрадання державних коштів посилюють загрози (екологічні, пандемічні, продовольчі, енергетичні та ін.) безпеці держави і суспільства, не дозволяючи сконцентрувати потрібні кошти і спрямувати їх на розв'язання сучасних проблем².

Прикладами такої корупції нині переповнені ЗМІ. Але заходи щодо «високорівневих» корупціонерів застосовуються досить рідко. Викриття фактів корупції в ЗМІ сьогодні стало свого роду формою боротьби за владу поміж політ-бізнесовими кланами, що переслідує мету не знищення корупції як явища, а усунення суперників (конкурентів) від влади.

¹ Слід звернути увагу на такий факт: у злиденні часи початку — середини 90-х років минулого століття серед найголовніших проблем, які найбільше турбують, пересічні громадяни називали не матеріальну скруту (вона посіла четверте місце), а незахищеність від бандитів та чиновництва.

² Докладніше про питання забезпечення державної безпеки див.: Пилипчик В. Г. Формування теоретико-правових основ забезпечення державної безпеки України (кінець ХХ — початок ХХІ століття): монографія / В. Г. Пилипчик. — К.: НКЦ СБ України. — 2008. — 256 с.

До основних форм «високорівневої» корупції ми б віднесли: корупційний лобізм; корупційний протекціонізм і фаворитизм; таємні внески на політичні цілі, внески на вибори з наступними «дивідентами» у вигляді високих державних посад; перехід державних посадових осіб на керівні посади комерційних структур, які вони, перебуваючи при владі, підтримували за державний рахунок; поєднання державної служби з комерційною діяльністю; роздавання податкових пільг; надання монополії щодо певного виду комерційної діяльності; перешкода в отриманні спеціальних дозволів, ліцензій на зайняття певними видами діяльності (так званій «державний рекет», або торгівля дискреційною владою); призначення на відповідальні державні посади тощо.

Найбільш уразливими сферами «високорівневої» корупції є:

- бюджетна сфера (у тому числі міжнародна валютна допомога);
- приватизація державного майна;
- паливно-енергетичний сектор;
- контроль над тіньовою економікою та нелегальним бізнесом;
- розподіл державної власності, землі¹ та природних багатств України;
- митна сфера.

2. Корупція в середніх ешелонах влади (обласного рівня)². Практично тотожна корупції «елітарній». У зв'язку з меншим рівнем повноважень відрізняється меншими можливостями корупціонерів обласного рівня використовувати державну власність у своїх особистих цілях. Тут менші фінансові потоки, менша кількість великих об'єктів державної власності,

¹ Кожна друга корупційна справа в країні пов'язана з правовідносинами стосовно розподілу (перерозподілу) земельних ділянок (програма «Подробности» телеканалу «Інтер», 2009 р. — 9 грудня).

² Деяких вищих посадових осіб областей, ураховуючи їх зв'язки з вищими ешелонами влади, ми б віднесли до першого рівня корупціонерів.

обмежені й владні повноваження чиновництва¹. Але, зважаючи на кількість чиновництва, шкода від корупціонерів цього рівня навряд чи менша.

3. Корупція «низова» (дрібного чиновництва), тобто держслужбовців, які безпосередньо ведуть роботу з підготовки управлінських рішень, висновків, готують або видають відповідні дозволи, інші документи, здійснюють контрольні дії, розслідування справ, безпосередньо притягають до правової відповідальності (рівень районів, міст, районів у містах). Цей рівень корупції заслуговує на особливу увагу. Якщо перші два рівні корупції, так би мовити, відносно «віддалені» від пересічного громадянина, тобто громадяни про факти корупції у зазначених сферах дізнаються переважно зі ЗМІ, розмов, то з представниками цього рівня корупції люди стикаються безпосередньо і доволі часто. Кошти, які громадяни витрачають при вирішенні справ, тут порівняно невеликі², але кількість корупційних відносин робить шкоду від корупції цього виду не набагато меншою. Якщо «високорівнева» корупція «безперервно ковтає величезні шматки державної та приватної економіки», то корупція дрібна «повсякденно висмоктує матеріальний добробут людей»³. Її небезпечність полягає ще й у тому, що саме завдяки корупційним діям дрібних чиновників у громадян формується негативне уявлення про роботу державного апарату та про владу взагалі.

Особливість цієї корупції ще й у тому, що підношення «дрібним» управлінцям сприймаються пересічними громадянами як щось звичайне, як компенсація за клопіт, який чи-

¹ Тобто кожному «за чином». Тут доречно згадати слова Ш. Монтеск'є, який зауважив: «...відомо вже з досвіду століть, що будь-яка людина, яка має владу, схильна зловживати нею, і вона іде в цьому напрямі, *поки не досягне дозволеної їй межі*» (виділено нами. – Авт.). (Див.: Монтеск'є, Ш. Избранные сочинения / Ш. Монтеск'є. – М.: Наука, 1955. – С. 289.)

² Умовна оцінка. Для деяких чиновників цього рівня корупційні надходження є досить вагомою статтею доходу. Дуже часто вона істотно перевищує заробітну плату.

³ Лунеев В. В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы (тезисы доклада) / В. В. Лунеев // Государство и право. – 2000. – № 4. – С. 99–111.

новнику завдав прохач або порушник (наприклад, водій), як невеличкий додаток до тієї незначної зарплати, котру виділяє держава для «дрібного» службовця. Навіть ті, хто усвідомлює, що своїми діями підкуповують чиновників, не вважають такі дії правопорушенням, а тим більш корупцією. Вони скоріше схильні обвинувачувати державу, яка поставила в такі «важкі» умови обидві сторони — і чиновника, і громадянина, що примушують одних давати хабарі, а інших їх брати. Але ж подібні дії чиновників рангом вище (наприклад, керівництво міста, району) вже сприйматимуться більшістю саме як злочин.

Причин цього багато — це етнонаціональний менталітет, правові, релігійні, етичні та етнічні традиції, низький рівень економічного благополуччя держави та суспільства, зміни в системі життєвих орієнтирів і потреб тощо.

Місцевий чиновник, управлінець сприймається громадянами як «своя людина», котра живе серед рівних собі, а чиновник рангом вище вже не може розраховувати на таке поблажливе ставлення до себе з боку населення, оскільки, піднявшись по ієрархічній драбині вгору, він начебто «випадає» з числа «своїх» і належить вже не народу, а державному апарату, владі. Це істотно ускладнює боротьбу з корупцією цього рівня.

Проблема викриття фактів корупції спирається й на те, що, зіткнувшись з вимаганням з боку державного службовця, особа постає перед вибором: або дати хабара (порушити закон і потрапити під ризик викриття), або оскаржити дії корупціонера до вищої інстанції чи правоохоронного органу. Рішення залежить від того, наскільки затратною є процедура оскарження, а також наскільки громадянин обізнаний у своїх правах та обов'язках державного службовця. Наша ж вкрай ускладнена дозвільно-ліцензійна система просто провокує на виникнення корупційних правовідносин, оскільки легальний шлях настільки затратний, довготривалий, що людині легше переплатити, ніж мати «головний біль», дотримуючись усіх правил.

Ситуація ускладнюється і тим, що іноді й самі вищі посадовці не зацікавлені у боротьбі з правопорушниками, оскільки їм легше й простіше працювати з корумпованими, морально деградуючими чиновниками без претензій, моральних

принципів, власної гідності та з необмеженою підлеглистю¹. Відповідно до закону біхевіоризму, потрапляючи до колективу, людина переймає його правила поведінки. Тому, якщо внутрішньовідомча культура така, що відносно корупції царює атмосфера підтримки, безвідповідальності при вирішенні службових питань, відсутності гласності при оцінюванні дій співробітників, то нові члени колективу сприймуть таку поведінку як нормальну та наслідуватимуть її. На цьому рівні найбільш репрезентований і такий різновид корупції, як «кумівство» (непотизм).

Отже, з наведеного можна зробити певні висновки: дрібна управлінська (низова) корупція має свою кількісну та якісну характеристику (ознаки). Специфіка сфер її поширення полягає в такому: 1) це місцевий локальний рівень (рівень муніципальної влади), де не вирішуються питання глобального, довгострокового характеру; 2) об'єктом корупції у даному випадку є задоволення «поточних» потреб громадянина владно-політичного характеру (отримання довідки, фінансової допомоги, поставлення на облік, відкриття власної справи тощо).

Найбільш «корупційно небезпечні» сфери дрібної корупції:

- митна сфера (дрібні порушення правил митного режиму, дрібна контрабанда тощо);
- дозвольно-ліцензійна система;
- сфера дрібного підприємництва;
- контрольно-наглядова діяльність;
- правоохоронна діяльність;
- житлово-комунальне та побутове обслуговування населення;
- система охорони здоров'я;
- сфера освіти та дошкільного виховання².

4. Корупція «від злиднів». Найбільш безпечний вид корупції. Здійснюється дрібним чиновництвом не на постійній

¹ Клепицкий И. А. Получение взятки в уголовном праве России / И. А. Клепицкий, В. И. Резанов. – М. : Издательский центр АриНА, 2001. – С. 9.

² Останні три не є сферою державного управління. З точки зору нашого законодавства це не є зловживанням державною владою. Але пересічні громадяни розглядають це як корупцію. Корупцією визнає це й нове антикорупційне законодавство України.

основі, ситуативно або коли вже склалося «зовсім скрутне матеріальне становище». Її відносна безпечність полягає у тому, що корупційні дії вчиняються службовцями, які мають достатньо високий моральний рівень, люблять свою країну, поважають свій народ. Ці дії є нетиповими для них. Вони б їх не вчиняли, якби не збіг особистих тяжких матеріальних обставин (захворіла дитина та ін.), коли б низькими посадовими окладами держава сама не провокувала їх на це. Небезпечність цього рівня корупції полягає в тому, що поступово людина може звикнути до додаткових фінансових надходжень і почати самостійно утворювати корупційні схеми. Цей рівень корупції ми докладно розглядати не будемо. У відсотковому відношенні він незначний, за формою проявів тотожний трьом рівням.

Як уже зазначалося, види (рівні) корупції можна класифікувати за різними критеріями. Наведена нами класифікація прив'язана до рангу державного службовця.

Крім зазначеної класифікації, пропонуємо поділяти корупцію за:

сферами діяльності: 1) політична; 2) економічна, або ділова (бізнес-еліта країни). У нашій країні, де влада зрослася з бізнесом, цей поділ є досить умовним; 3) побутова (традиції віддячити за роботу дрібному чиновнику, лікарю та ін.);

гілками влади: 1) корупція чиновництва у сфері законодавчої влади; 2) виконавчої влади; 3) судової влади. Сюди ж слід віднести й корупцію з боку посадових осіб правоохоронних та контрольно-наглядових органів;

часом вчинення: 1) ситуативна; 2) корупція на постійній основі, коли це стає способом життя службовця, істотним матеріальним поповненням власного бюджету (або його основною статтею);

способом вчинення: лобізм. На нашу думку, це одна з найнебезпечніших форм корупції¹. Полягає у «проштотуванні» шляхом прийняття нормативних та інших актів у всіх гілках

¹ Фактично це підкуп. Зрозуміло, способів багато, розглядати їх докладніше не будемо. Це питання потребує окремого дослідження.

влади, органах місцевого самоврядування потрібних окремим кланам, бізнес-групам рішень, які часто усуперечать інтересам нації, чинному законодавству, або зміни редакції нормативних актів не на користь інтересам держави та суспільства¹. Водночас деякі дослідники не схильні в лобізмі бачити тільки негативне явище. Так, І. Немчинов, О. Одинцова, Ю. Сиротюк та деякі інші вважають, що небезпечний тільки неконтрольований, олігархічний лобізм, який фактично збігається з корупцією. Так званий «цивілізований» лобізм є проявом демократії, такою ж його ознакою, як таємне та рівне голосування, інші політичні права та свободи. Лобізм тут, на їх думку, виступає формою діалогу окремих верств суспільства з владою, а лобісти — добре обізнаними у проблемах, фахово підготовленими посередниками між громадянами та владними структурами, які у період між виборами у такий спосіб просувають інтереси окремих груп громадян². Як приклад вони посиляються на досвід США, де лобізм легалізований з 1946 р. Слід визнати, певний сенс у цьому є, але ними не враховується менталітет нашого суспільства, зневажливе ставлення до законів, нехтування моральними принципами окремими групами депутатів та чиновників. Екс-спікер Верховної Ради В. Мусіяка не виключає, що інститут лобіювання можуть звести до форми бізнесу, де будуть отримувати винагороду за прийняття «потрібного» рішення, нормативного акта, до діяльності, яка зараз називається просто «відкатами». Не ви-

¹ Про руйнівний вплив лобізму на економіку держави та суспільні відносини див.: Лоббисты меняют прописку // Комментарий. — 2009. — № 3. — 30 января. — С. 6; Депутатов хотят лишить подработки // Комментарий. — 2009. — № 3. — 30 января. — С. 6-7; Подмандатный бизнес // Корреспондент. — 2009. — № 12. — С. 22-23; Лучшее бы пил и курил // Фокус. — 2009. — № 16. — С. 26; та ін.

² Див.: Немчинов І. Лобіювання як форма діалогу з владою / І. Немчинов [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1869&mode=thread&order=0&thold=0>; Одинцова О. Цивілізований лобізм як форма боротьби з корупцією / О. Одинцова // Право України. — 2006. — № 6. — С. 110-114; Сиротюк Ю. Як ефективно захищати інтереси: від корупції до лобізму // Ю. Сиротюк [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.deputat.org.ua/print.php?art=1135604>.

ключено й те, що лобізм стане одним з рентабельних видів господарської діяльності¹.

У цілому ж питання лобізму вельми складне й неоднозначне, потребує свого самостійного дослідження. Ми тільки окреслили проблему.

Кожен з цих видів (рівнів) корупції має як спільні, так і особливі риси. Їх розгорнута характеристика заслуговує на спеціальне дослідження.

Зважаючи на викладене, пропонуємо узагальнену класифікацію негативних наслідків корупції:

неефективне використання державних коштів та ресурсів²;

неефективна зовнішня і внутрішня економічна політика держави (підлаштована під кланові інтереси, а не інтереси держави);

втрата податків, інших надходжень до державного бюджету (шляхом їх прямого розкрадання або «узгодженого» недоотримання);

гальмування шляхом установлення надуманих перешкод розвитку бізнесу³;

уповільнення ефективності роботи державного апарату в цілому;

неефективне використання знань та умінь людини, які замість того, щоб займатися справою, вимушені долати штучні бюрократичні перешкоди;

зниження якості управлінських послуг (у тому числі шляхом утворення штучних перешкод);

зниження інвестицій, уповільнення економічного зростання;

розорення приватних підприємств;

¹ Бізнес. — 2009. — № 11 (842), 16 березня.

² За 13 років існування Рахункової палати у ході контрольно-аналітичних та експертних заходів виявлено бюджетних правопорушень, а також неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму понад 83 млрд грн (див.: [http:// as-rada.gov.ua/control](http://as-rada.gov.ua/control)). А скільки залишилося порушень невиявлених?

³ В Україні, аби розпочати свою справу, слід пройти десятки «узгоджувально-погоджувально-дозвільних» інстанцій, що розтягується на місяці та роки, тоді як у деяких країнах це займає лічені дні.

посилення організованої злочинності, яка часто «кришується» корумпованими високопосадовцями;
зростання соціальної нерівності;
зниження суспільної моралі.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що вірна оцінка рис корупції, розуміння її характерних ознак і так званого «соціального місця», яке вона посідає в нашому суспільстві, сприятимуть обранню ефективного «вектора» протидії (а значить, й оптимізації боротьби) із цим небезпечним явищем.