

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KRIMINOLOGIJOS KATEDRA**

MIROSLAVAS JAGĖLA
Teisės ir policijos veiklos studijų programa

**KORUPCIJOS PREVENCIJOS TEISINIŲ PAGRINDŲ
LIETUVOJE KRIMINOLOGINĖ ANALIZĖ**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė –
Lekt. A. Raudonienė

Mokslinis konsultantas –
Dr. T. Rudzkis

- Vilnius -
2005

TURINYS

ĮVADAS	3
1. KORUPCIJOS KRIMINOLOGINĖ CHARAKTERISTIKA.....	7
1.1. Korupcijos samprata ir antikorupcinė valstybės politika	8
1.1.1. <i>Korupcijos samprata</i>	8
1.1.2. <i>Priežastys, sąlygojančios korupciją Lietuvoje</i>	15
1.1.3. <i>Korupcijos keliama grėsmė</i>	22
1.2. Korupcijos paplitimas Lietuvoje	26
2. ANTIKORUPCINIŲ (KORUPCIJOS PREVENCIJOS) TEISĖS AKTŲ KRIMINOLOGINĖ ANALIZĖ	32
2.1. Su korupcija susijusių teisės aktų sistema Lietuvoje.....	32
2.2. Pagrindinių korupcijos prevenciją reglamentuojančių teisės aktų reguliavimo mechanizmo įvertinimas Lietuvoje (NKKP, KPI, STTĮ, BK)	37
2.3. Šalutiniai korupcijos prevencijos teisiniai pagrindai Lietuvoje	54
2.4. Institucijų prevencines funkcijas reglamentuojantys teisės aktai.....	59
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI	62
LITERATŪROS SARAŠAS	64
SANTRAUKA.....	66
SUMMARY	67
PRIEDAI	68

IVADAS

Temos aktualumas ir darbo mokslinis naujumas. Sakoma, kad ne daug kas pasikeitė nuo Romos imperijos laikų: valdžia korumpuota, o didelė valdžia dar labiau korumpuota. Reikia tik atsiversti laikraštį ar įsijungti televizorių bet kurioje pasaulio vietoje ir išgirsi apie valstybės tarnautojų nusižengimus.¹ Korupcijos reiškinys yra senas kaip pasaulis. Dažnai literatūroje minima, kad tiek, kiek egzistuoja tarnyba, pareigos, pasitikėjimas jų vykdytojais, tiek egzistuoja ir pati korupcija.² Šiuos pasisakymus pagrindžia 1997 m. gruodžio mėnesio įvykiai, kuomet buvo paskelbta apie 150 dantiraščio įrašų, kuriuos danų archeologų grupė surado Sirijoje, Rakkos mieste. Šiuose įrašuose teigiama, kad toje vietovėje buvęs asirų civilizacijos, egzistavusios XIII a.pr.Kr., administracinis centras. Rastas specialus archyvas, priklausęs institucijai, atitinkančiai šių dienų vidaus reikalų ministeriją, kuriame buvo sukaupti duomenys apie kyšius ėmusius valdininkus.³ Korupcijos reiškinys nebuvo svetimas ar nežinomas ir senovės Lietuvoje. Antai XVI amžiuje iškilus Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės politikas ir humanistas Andrius Volanas traktate “Apie politinę arba pilietinę laisvę, rašė: “(...) jei valdžia (...) būtų pavedama “nešvariems” žmonėms, tie visada rūpintųsi savo nauda nei visų gerove ir neįtikėtina, kad tokiems žmonėms stovint prie valdžios vairo, valstybės plaukimas būtų laimingas bei teisingas”.⁴ Taigi, istorijos faktai bei tyrinėjimai rodo, kad žmonija niekada nebuvo linkusi taikstyti su kyšininkavimu ir kad ši kova skaičiuojama šimtmečiais. Štai, pavyzdžiui, Anglijoje pirmieji specialūs antikorupciniai įstatymai buvo priimti jau XIX amžiuje.⁵

Šiandien taip pat niekas neabejoja, jog korupcijos problema tiek Lietuvoje, tiek ir kitose pasaulio valstybėse tikrai egzistuoja, o jos mastai sunkiai nuspėjami. Oficialus, teisinis korupcijos buvimo įrodymas – tai oficiali, pagal atskirus baudžiamojo įstatymo straipsnius (apimančius korupciją), užregistruotų ir išaiškintų nusikaltimų statistika, taip pat teismuose paskelbtų nuosprendžių, atlikus tokių baudžiamųjų bylų teisminių nagrinėjimą, analizė.

¹ Christian Dr., Fisanick A., Csonka P. ir kt. Šiuolaikinis nusikalstamumas. // red. Tadas Klimas. – Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2002. – P. 18-19.

² Justickis V. Kriminologija. 1 dalis. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001. – P. 344-345.

³ Measures to prevent corruption, Study of European Centre for Parliamentary Research and Documentation in the EU Member States. – Strasbourg, 1999. – P. 36-42.

⁴ Volanas A. Rinkiniai raštai. – Vilnius, 1996. – P. 140.

⁵ Paatii ofosu-Amaach W., Raj Sopromanien, Kishor Uprety. Combating Corruption. A Comparative review of Selected Legal Aspects of state Practice and Major international initiatives. – Washington, 1999. – P. 32.

Pabrėžtina, kad nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvoje korupcijos ir jos prevencijos problema mokslininkai pradėjo domėtis tik antroje dešimtmečio pusėje. Štai, remdamiesi tarptautiniu patyrimu, 1997 m. teisininkai A. Pivoriūnas ir D. Jočienė pamėgino apibrėžti korupcijos sampratą, jos rūšis, valstybių vykdomą teisinio korupcijos persekiojimo praktiką.⁶ Be to, šiuos klausimus kriminologijos mokslo kontekste nagrinėjo ir V. Justickis bei A. Raudonienė.⁷ Be to, Lietuvos Teisės instituto direktorius A. Dapšys pamėgino suformuoti organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos koncepcijos metmenis.⁸ Kiek vėliau šios idėjos atsispindėjo 1999 m. Lietuvos respublikos Vyriausybės priimtoje valstybinėje “Organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programoje (laikotarpiui iki 2005 metų)”. Korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo sąsajas apibūdino teisininkai A. Gutaustas⁹ bei K. Šimkus¹⁰. Kiti teisininkai, tokie kaip P. Kuconis ir V. Nekrošius, apžvelgė Specialiųjų tyrimų tarnybos vietą šalies teisėsaugos sistemoje, taip pat nusakė šios institucijos funkcionavimo principus.¹¹ Sociologas A. Dobryninas bei teisininkas V. Skapcevičius analizavo kriminogeninės situacijos Lietuvoje pokyčius, taip pat teisės sistemos reformą, žiniasklaidos vaidmenį, atspindint nusikalstamumo būklę bei formuojant viešąją nuomonę.¹² Be to, praėjusį dešimtmetį korupcijos tema tapo ne tik teisinių, bet ir sociologinių tyrimų objektu.

Taigi galime teigti, kad Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, korupcijos šaknys glūdi praeityje, o dabartis augina ir leidžia naujas korupcijos pasireiškimo formas, kurias keisdama korupcija prasiskverbia į įvairias valstybines institucijas, politikos sferą, privatų sektorių, o neretai įgyja ir tarptautinį pobūdį. Visa tai daro neigiamą įtaką šalies ekonomikos plėtrai, trukdo laisvai bei sąžiningai konkurencijai, griauna gyventojų pasitikėjimą valstybinėmis institucijomis, o taip pat - ir pačia valstybe. Todėl suprasdama korupcijos daromą žalą bei keliamą grėsmę Lietuvos Respublikos valdžia bei visuomenė jau ne vienerius metus įvairiais būdais bei priemonėmis

⁶ Jočienė D. Korupcija postkomunistinėse šalyse. // teisės problemos, 1997, Nr. 1. – P. 81-91.; Pivoriūnas A. Nusikaltimai valstybės tarnybai ir korupcija – problema bei jų sprendimo būdai. // Justitia, 1997, Nr. 6 – P. 14-17.

⁷ Kriminologija I dalis. – Vilnius, 2001. – P. 344-398.; taip pat: Raudonienė A. modernėjanti klasikinio korupcijos apibrėžimo Lietuvoje kaita. // Jurisprudencija, t.32 (24). – P. 114-121.; Raudonienė A. Korupcijos kategorijų analizė. // Jurisprudencija, t.41 (33). – P. 81-90.

⁸ Dapšys A. Organizuotas nusikalstamumas ir korupcija: prevencijos ir kontrolės sistemos kūrimo Lietuvoje prielaidos bei perspektyvos. // Teisės problemos, 1998, nr. 4. – P. 61-69.

⁹ Gutaustas A. Tarptautinio organizuoto nusikalstamumo prevencijos organizavimas Lietuvoje. – Vilnius, 2000.

¹⁰ Šimkus K. Organizuotas nusikalstamumas kaip grėsmė nacionaliniam saugumui. // Teisinės valstybės link. Jurisprudencija, t.15 (17), 2001. – P. 143-152.

¹¹ Kuconis P., Nekrošius V. Teisėsaugos institucijos. Antrasis leidimas. – Vilnius, 2001.

¹² Dobryninas A., Skapcevičius V. Teisė - kriminalinės justicijos diskursui ir praktikai. // Socialiniai pokyčiai: Lietuva, 1990/1998. – Vilnius, 2000. – P. 68-125.

mėgina kovoti su šiuo reiškiniu. Ir nors nacionalinė antikorupeičių įstatymų bazė, korupcijos kontrolės bei kovos su ja organizavimas instituciniu lygiu atitinka tarptautinius standartus, vis dėlto, Lietuvos įstojimas į ES, taip pat suvokimas, jog korupcija yra sudėtinga socialinė, ekonominė, politinė, teisinė, kultūrinė, moralinė problema, kurią reikia spręsti orientuojantis į nacionalinį, taip pat užsienio valstybių, tarptautinių su korupcija veikiančių organizacijų patyrimą, sąlygoja dar kartą pažvelgti į šį reiškinį kriminologijos mokslo kontekste bei aptarti korupcijos prevencijos teisinius pagrindus, egzistuojančius šiandieninėje Lietuvoje.

Tyrimo objektas – korupcijos samprata, šio reiškinio kriminologinė charakteristika, antikorupeičių veiklos teisinė bazė, šio reiškinio šiandieninės teorinės bei praktinės problemos ir perspektyvos, korupcijos prevencijos tendencijų Lietuvoje analizė.

Tyrimo dalykas – tai Lietuvos Respublikos teisinė bazė, tarptautiniai teisės aktai, reglamentuojantys su korupcija susijusius klausimus, įvairi baudžiamoji bei kriminologinė literatūra, korupcijos prevenciją ir kontrolę vykdančių institucijų praktika.

Darbo tikslas – susipažinti su korupcijos kriminologinės charakteristikos ypatumais ir aptarti šio reiškinio prevencijos teisinius pagrindus.

Siekiant iškelto tikslo darbe sprendžiami atitinkami **uždaviniai**:

1. pateikti korupcijos sampratą įvairovę;
2. išskirti korupcijos kaip kompleksinės problemos visuomenėje priežastis ir pasekmes;
3. analizuojant antikorupeičių teisės aktų bazę, išskirti bei pakomentuoti korupcijos prevencijos ypatumus;
4. susipažinti su korupciją tiriančių institucijų teisiniu statusu ir jų vykdoma veikla;
5. remiantis įvairių autorių nuomonėmis, teisės aktų analize bei atliktos anketinės apklausos duomenimis, pateikti pasiūlymus korupcijos prevencijos Lietuvoje tobulinimo klausimais.

Tyrimo metodai ir šaltiniai. Darbe kompleksiškai remtasi bendraisiais mokslinio pažinimo metodais: lyginamuoju, ekspertinės apklausos, dokumentų analizės.

Taikant lyginamąjį metodą buvo lyginami ir vertinami Lietuvos įstatymai ir tarptautiniai teisės aktai, reglamentuojantys korupcijos sampratą ir kovos su šiuo reiškiniu pagrindus; lyginamos skirtingos mokslinės koncepcijos, kurių pagrindu buvo formuluojami pasiūlymai kaip korupcijos prevencija turėtų būti tobulinama Lietuvoje.

Dokumentų analizės metodu išnagrinėti tarptautiniai teisės aktai ir Lietuvos įstatymai, susiję su antikorupcinių priemonių įgyvendinimu, taip pat išanalizuota ir vertinta surinkta empirinė medžiaga.

Naudojant ekspertinės apklausos metodą, atsitiktinės atrankos būdu, buvo atrinkti aukštąjį teisės išsilavinimą turintys asmenys, savo darbe tiesiogiai susiduriantys su korupcinių nusikaltimų tyrimu ir turintys ne mažesnę kaip vienerių metų praktinio darbo stažą teisėsaugos srityje. Sudarius klausimyną, buvo apklausta 40 korupcijos atvejus tiriančių pareigūnų, kurių susistemintas požiūris į korupciją ir jos prevenciją Lietuvoje pateikiamas darbe nagrinėjant atitinkamus korupcijos ir jos prevencijos klausimus.

Darbo tyrimo bazę sudaro Lietuvos teisės aktai ir tarptautiniai dokumentai, taip pat kriminologinė ir kita teisinė literatūra, statistiniai rodikliai, atliktos anketinės apklausos duomenys ir kt.

Darbo praktinė reikšmė glaudžiai siejama su darbo rezultatais, kurie turi būti naudingi kriminologijai ir kitiems teisės mokslams: teorijai, įstatymų leidybai, praktikai. Darbo išvadų ir rekomendacijų įgyvendinimas galėtų patobulinti korupcijos prevenciją Lietuvoje.

Tyrimo rezultatai bei faktinė medžiaga gali būti panaudota pedagoginėje bei edukacinėje veikloje, taip pat vykdant visuomenines antikorupcinio švietimo priemones.

Darbo struktūra. Darbas susideda iš įvado, dviejų dalių, išvadų ir pasiūlymų. Darbo pabaigoje yra pateiktas literatūros sąrašas, kurį sudaro 44 šaltiniai, taip pat priedas, iliustruojantis empirinių duomenų gavimo būdą.

1. KORUPCIJOS KRIMINOLOGINĖ CHARAKTERISTIKA

Pabrėžtina, kad korupcija – tai vienas svarbiausių organizuoto nusikalstamumo požymių, pasireiškiančių apsaugos sistemos nuo socialinės kontrolės sukūrimu.¹³ Išties niekam ne paslaptis, jog organizuotos grupės turi ryšių su teisėsaugos ir valdžios institucijų darbuotojais. Papirkinėjimais, paslaugų teikimu, šantažu, draugiškais ryšiais jie suinteresuoti gauti juos dominančią informaciją, kuri leistų tokiai grupei saugiai veikti, išvengti baudžiamosios atsakomybės arba ją palengvintų. Organizuotas nusikalstamumas beveik visada susijęs su korupcija ir todėl sudaro grėsmę šalies valdymo sistemai, jos politiniam saugumui.¹⁴ Antai Ukrainos Charkovo mieste esančio organizuoto nusikalstamumo tyrimo centras yra priėjęs itin radikalaus pobūdžio išvados, jog organizuotas nusikalstamumas apskritai negali egzistuoti ilgesnį laiką be valstybės pareigūnų paramos.¹⁵ Be abejo, tokios valstybės pareigūnų paramos organizavimą nusikaltėliai užsitikrina korupciniais ryšiais.

Taigi nesuklysimė konstatuodami, jog korupcija - tai valstybę iš vidaus griaunantis reiškinys. Griauna būtent tie, kurie turėtų ją saugoti. O tai jau pernelyg rimta problema, reikalaujanti išsamios analizės, apimančios ne tik korupcijos, kaip atskiro socialinio-ekonominio reiškinio, sąvoką ir prigimtį, bet taip pat šio reiškinio priežastis, pasekmes bei prevenciją.

Korupcijos socialinis fenomenas egzistuoja nuo senovės kaip vienas labiausiai paplitusių bei itin kenksmingų valstybės tarnybai elgesio formų. Pirmieji bandymai Europoje baudžiamosios teisės priemonėmis kovoti su korupcija sietini su 1810 m. Napoleono Baudžiamuoju kodeksu, įtvirtinusi pakankamai griežtas bausmes.¹⁶ Korupcija primena pusiau mistinį fenomeną: visi apie ją kalba, bet niekas tiksliai negali įvardyti, kas ji yra. Vyrauja nuomonė, kad tokie nusikaltimai, kaip kyšio, neteisėto atlyginimo priėmimas, papirkimas, neatsiejami nuo korupcijos sąvokos. Tačiau lygiai taip pat akivaizdu, kad korupcija apima šiuos nusikaltimus, bet neapsiriboja jais. Tuo tarpu neišsiaiškintus reiškinio prigimties, jo sąvokos, negalima parengti ir kompleksiškos šio

¹³ Gutas A. Tarptautinio organizuoto nusikalstamumo prevencijos organizavimas Lietuvoje. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. – P. 38.

¹⁴ Dapšys A. Organizuotas nusikalstamumas ir korupcija: prevencijos ir kontrolės sistemos kūrimo Lietuvoje prielaidos ir perspektyvos. // Teisės problemos, Nr.4, Vilnius, 1997. – P. 61.; Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos // Valstybės žinios, 1999, Nr. 10-220.

¹⁵ Survey of the Struggle of Law Enforcement Agencies Against Corruption in Ukraine // Organized Crime Watch Volume 1, No.6. – Washington, D.C., 1999. – P. 9-10.

¹⁶ Explanatory Report to Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173), Strasbourg, 1999. // <http://conventions.coe.int>

reiškinių kontrolės sistemos.¹⁷ Atsižvelgiant į tai, šioje darbo dalyje, nagrinėdami atitinkamą teisinę literatūrą bei Lietuvos Respublikos ir tarptautinius teisės aktus, susipažinsime su korupcijos sąvoka apskritai ir tik po to pereisime prie korupcijos prevencijos mechanizmo analizės.

1. 1. Korupcijos samprata ir antikorupcinė valstybės politika

Jau darbo įvade minėjome, jog vienokios ar kitokios formos ir įvairaus masto korupcija objektyviai gyvuoja nuo to laiko, kai žmonijos istorijos aušroje atsirado valstybės valdžia. Pareigūnų, teisėjų, įvairaus lygio valdžios atstovų legalus ar nelegalus papirkimas toleruojamas ar baudžiamas buvo, yra ir dar ilgai egzistuos. Dažnai korupcijos problema ideologizuojama ir politizuojama. Tvirtinama, kad Lietuvoje besiplečiantys rinkos ekonomikos santykiai (nuosavybės, gamybos, komerciniai ir vartojimo) yra labiau kriminalizuoti nei legitimuoti. Šių problemų “sovietizacija”, t.y. visų bėdų vertimas buvusiai valstybės ir visuomenės formacijai, gali įtikinti tik naivuolius. Esmė yra ta, kad Lietuvoje formuojasi šio amžiaus pradžioje buvę “laukinio” kapitalizmo rinkos santykiai, t.y. atsiliekantys nuo civilizuotose vakarų valstybėse dabar susiformavusių socialinių, ekonominių ir kitų demokratinio kapitalizmo santykių visu pusšimčiu, o gal ir daugiau metų.¹⁸ Todėl galime teigti, kad korupcija vienokia ar kitokia forma ir mastu egzistuoja ir Lietuvoje, todėl būtina domėtis korupcija, ją analizuoti ir stengtis efektyviai kovoti su šiuo reiškiniu. Tačiau šių uždavinių efektyviam įgyvendinimui, visų prama, būtinas tinkamas paties reiškinio esmės suvokimas bei jo priežasčių bei sąlygų išsiaiškinimas. Todėl ir pradėsime nuo bendrųjų korupcijos sampratos klausimų, vienaip ar kitaip gvildentų tiek tarptautiniu, tiek ir nacionaliniu mastu.

1. 1. 1. Korupcijos samprata

Tarptautinių žodžių žodynas paaiškina: “Korupcija [lot. *corruptio* – gadinimas, papirkimas], pareigybinių teisių panaudojimas pasipelnymo tikslais; pareigūno ar politinio veikėjo papirkimas”.¹⁹ Kitas tarptautinių žodžių žodynas išplečia šio žodžio aiškinimą: “... - tai valstybės

¹⁷ Jočienė D. Korupcija postkomunistinėse šalyse // Teisės problemos, 1997, Nr.1. - P.81.

¹⁸ Pivoriūnas A. Nusikaltimai valstybės tarnybai ir korupcija – problemos ir jų sprendimo būdai. // Justitia, 1997, Nr.6. - P.14;

¹⁹ Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985. – P. 269.

įstaigos pareigūno ar politinio veikėjo kyšio ėmimas už pareigų atlikimą arba už įstatymo pažeidimą, siekiant naudoti sau ar abipusės naudai, papirkimas, kyšininkavimas".²⁰ Susipažinus su literatūros visuma, kur tik vartojamas terminas korupcija, galima daryti išvadą, kad taip įvardijama valdininkų elgsena, jų piktnaudžiavimas jiems suteiktais įgaliojimais, padėties išskirtinumu dėl asmeniškų savanaudiškų paskatų. Manytina, jog neleistas tarptautinės reikšmės vartojimas nacionalinės teisės aktuose, nepateikus prieš tai oficialios definicijos. Remtis tik tarptautinių žodžių žodyne pateikiama prasme ar tarptautinės teisės aktuose dėstomu supratimu, vertinant tokį sudėtingą ir pavojingą reiškinį, neleistina. Įstatymams, poįstatyminiams aktams vienas iš keliamų reikalavimų – aiškumas.

Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamento vadovaujama grupė autorių 1999 metais atlikusi Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos užsakyta (inicijavo PHARE programa) tyrimą *“Korupcijos situacijos Lietuvoje preliminarinis įvertinimas bei kovos su korupcija strategijos matmenų parengimas”*, šio tyrimo dalyje *“Korupcijos apibrėžimas Lietuvos įstatymuose ir kituose teisės aktuose”* akcentavo, kad *“Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose vartojamas korupcijos terminas, tačiau ir esminiu šalies teisinės sistemos, įstatymo leidejo darbo trūkumas yra ir lieka tai, kad iki šiol neturimo griežtai ir juridiškai tiksliai apibrėžtos korupcijos definicijos...”* Tokį uždavinį būtina neatidėliotinai įvykdyti, antraip kovos su korupcija strategija, objektas liks neaiškūs ir neapibrėžti. Todėl juridinės ir kitokios praktinės antikorupcinės priemonės, korupcijos prevencijos taktika ir praktika bus nepakankamai efektyvi.”²¹ Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT) vadovo pasirašytame 1999 m. spalio mėnesį *“Nacionalinės kovos su korupcija strategijos matmenų projekte”* taip pat pažymima, kad *“Korupcijos samprata neturėtų būti pamiršta, vykdant teisinę reformą Lietuvoje, ir turėtų atsispindėti atitinkamuose įstatymuose.”*²² Deja, šio reiškinio turinio ir sampratos nepateikia ir naujasis šalies baudžiamasis įstatymas, nors suvokiame, kad yra kalbama apie pavojingus visuomenei, priešingus teisei dalykus. Pažymėtina, jog korupcijos sampratos teisinė problema bandoma išspręsti Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme, kuriame pateikiama tokia korupcijos sąvoka: *“korupcija – tai valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens tiesioginis ar netiesioginis siekimas, reikalavimas arba priėmimas turinės ar kitokios asmeninės naudai*

²⁰ Tarptautinių žodžių žodynas A-K. // Vilnius: Žodynas, 1999. - P.673.

²¹ Tyrimas *“Korupcinės situacijos Lietuvoje preliminarinis įvertinimas bei kovos su korupcija strategijos matmenų parengimas”*. Baigiamasis pranešimas, Vilnius, 1999. – P.4.

¹³ Nacionalinės kovos su korupcija strategijos matmenų projektas, parengtas specialiuoju tyrimų tarnybos, 1999.

(dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal einamas pareigas, taip pat valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiksmi arba neveikimas siekiant, reikalaujant turtinės ar kitokios asmeninės naudos sau arba kitam asmeniui ar šią naudą priimant, taip pat tiesioginis ar netiesioginis siūlymas ar suteikimas valstybės tarnautojui, jam prilygintam asmeniui turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens einamas pareigas, taip pat tarpininkavimas darant šioje dalyje nurodytas veikas.”²³ Norėtusi pabrėžti, jog prie šio apibrėžimo būtinas ilgas aiškinamasis raštas. Tai ganėtinai platus apibrėžimas, šiuo metu turintis tik teorinę reikšmę. Taigi dėmesys krypta į atitinkamus tarptautinius aktus. Pats svarbiausias tarptautinės teisės aktas šia tema - tai Baudžiamosios teisės konvencija Dėl korupcijos Nr. 173, kurią 1999 m. sausio 27d. Strasbūre pasirašė ir Lietuvos Respublikos įgalioji atstovai. Šios konvencijos 6 straipsnio pirma dalis numato korupcijos pasireiškimo formas²⁴, kurias galime suskirstyti į pasyviasias ir aktyviasias:

- 1) aktyviosios korupcijos pasireiškimo formos - tai : 1) tiesioginis ar netiesioginis vyriausybės pareigūno arba asmens vykdančio valstybės funkcijas, reikalavimas ar priėmimas bet kokio piniginę vertę turinčio daikto arba kita nauda, įgyjama dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos pavidalu sau ar kitam asmeniui ar pagal įstatymą įsteigtam subjektui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal jo užimamas pareigas; 2) tiesioginis ar netiesioginis pasiūlymas ar įteikimas vyriausybės pareigūnui arba asmeniui, vykdančiam valstybės funkcijas, bet kokio piniginę vertę turinčio daikto, arba kita nauda, įgyjama dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos pavidalu sau ar kitam asmeniui, ar pagal įstatymą įsteigtam subjektui už atlikimą ar neatlikimą veiksmų pagal pareigūno užimamas pareigas; 3) Vyriausybės pareigūno arba asmens, vykdančio valstybines funkcijas, pareiginiai veiksmai arba jų neatlikimas, kai tai daroma, siekiant naudos sau arba trečiajai šaliai;
- 2) pasyviosios korupcijos pasireiškimo formos – tai: 1) slaptas naudojimasis ar slėpimas nuosavybės, įgytos šiame straipsnyje nurodytos neteisėtos veikos būdu; 2) dalyvavimas pagrindinio veikėjo, bendrininko, kurstytojo, vykdytojo ar pagalbininko vaidmenyje, nustačius korupcijos faktą, ir bet koks kitas dalyvavimas, ketinimas

²³ Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas. // Valstybės žinios, 2003, Nr. 38-1657.

²⁴ The Criminal Law Convention on Corruption and explanatory report. Council of Europe, 1999. – P. 7-9.

dalyvauti, bendradarbiavimas arba slėpimas, vykdant šiame straipsnyje numatytas veikas.

Išanalizavus konvencijoje pateiktas korupcijos pasireiškimo formas, analogiškų draudžiamų veikų aprašymus randame ir iki 2003 m. gegužės 1 d. galiojusiame Lietuvos Respublikos baudžiamajame įstatyme [282 str. - 284 str. ir kt.]²⁵ ir naujajame, nuo 2003 m. gegužės 1 d. įsigaliojusiame Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse [225 str. – 228 str.]²⁶. Taigi atitinkamos korupcijos pasireiškimo formos, t.y. kyšininkavimas, tarpininko kyšininkavimas ir papirkimas, yra apibrėžtos tiek tarptautiniu mastu, tiek ir nacionaliniame įstatyme. Tačiau pačios korupcijos, kaip atskiro reiškimo, oficialios sąvokos nei tarptautiniu, nei nacionaliniu mastu apibrėžta nėra. Antai Jungtinių Tautų Organizacijos Pareigūnų elgesio kodekso 7 straipsnio punktas *b* nurodo, jog korupcijos sąvoka turi būti apibrėžta pagal nacionalinę teisę.²⁷ Tuo tarpu jau minėjome, jog Lietuvos įstatymų leidėjas nepasistengė apibrėžti korupcijos reiškimo, pateikdamas tikslią definiciją ir nepadarydamas pradžios vieningos doktrinos kūrimui. Randame tik atskirus bandymus apibūdinti korupciją. Štai Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 62 Dėl korupcijos prevencijos programos patvirtinta Organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programa. Programos kūrėjas, jos antroje dalyje vertindamas išanalizuotą situaciją, pateikia du korupcijos aspektus²⁸:

1. korupcija - tai visuma pareiginių nusikaltimų;
2. korupcija - tai kaip organizuoto nusikalstamumo egzistavimą užtikrinantis faktorius.

Programoje taip pat akcentuojama, kad organizuotas nusikalstamumas beveik visada susijęs su korupcija. Organizuotų nusikalstamų grupuočių ir korumpuotų valdininkų simbiozė gali reikšti priimančias teisės aktus, palankius kriminalinėms struktūroms, “globojant” naftos, alkoholio, tabako, ginklų, narkotikų kontrabandą, prostitucijos verslą, prekybą vogtais automobiliais, nevykdant organizuotų nusikalstamų grupuočių lyderių baudžiamojo persekiojimo arba vykdant jį netinkamai ir panašiai. Taigi organizuotas nusikalstamumas šioje programoje – tai sudėtinga sistema įvairių ryšių bei santykių tarp nusikalstamų grupuočių, jų narių vykdančių nusikalstamą veiklą

²⁵ Lietuvos Respublikos Baudžiamasis kodeksas. // Valstybės žinios, 1997, Nr. 118-3046.

²⁶ Lietuvos Respublikos Baudžiamasis kodeksas. // patvirtintas 2000 m. rugsėjo 26 d. įstatymu Nr. VIII-1968. - Vilnius: Teisingumo ministerija, 2000.

²⁷ The Criminal Law Convention on Corruption and explanatory report. Council of Europe, 1999. – P. 7-9.

²⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos // Valstybės žinios, 1999, Nr. 10-220.

(dažniausiai kaip verslą) ir siekiančių užtikrinti šios veikos saugumą pareigūnų papirkimu bei korupcija. Visa tai didelio aiškumo neįneša, o tik tampa savotišku gelbėjimosi ratu, siekiančiam suprasti, kas gi toji korupcija. Iš viso to, pasitelkus į pagalbą baudžiamąją teisę, iš baudžiamajame įstatyme pateiktų nusikaltimų ir baudžiamųjų nusižengimų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams sudėčių galima išskirti dvi korupcijos rūšis pagal jos reikimosi sferą: tai korupcija valstybinio valdymo srityje ir komercinė korupcija. Darytina išvada, kad lietuviškoje prevencijos programoje įvardijami korupcijos faktai, tapatūs tarptautinėje konvencijoje pateiktiems korupcijos faktams, tačiau skirtumas tas, kad Konvencija siaurina korupcijos sampratą, apimdama tik valstybinio valdymo sferą. Valstybės aparato korupcija – tai stabilaus ir saugaus organizuotų nusikaltėlių formuočių funkcionavimo sąlyga, maksimalaus pelno gavimo iš nelegalaus biznio garantija. Antra vertus, šis maksimalus pelnas suteikia didelių galimybių toliau papirkinėti pareigūnus, kuriems, deja, nepaprastai sunku atsispirti pagundai greitai ir lengvai praturtėti, sistemingai gaunant dideles pinigų sumas iš organizuotų nusikaltėlių formuočių.²⁹ Vien tik pagal kėsiniimo bendrą objektą ar rūšinį objektą bei minėtoje programoje išdėstytus teiginius negalime apibrėžti korupcijos rūšių. Čia reikalinga gilesnė reiškinio analizė, ribų nustatymas. Juk paėmęs kyšį valstybės pareigūnas ar tarnautojas po to neretai bendrininkauja kito nusikaltimo padaryme arba papirkimas sąlygoja kitos nusikalstamos veiklos atsiradimą, užkerta kelią galimybei atstatyti teisingumą. Pavyzdžiui, jeigu visi šalies muitininkai arba pasienio policijos pareigūnai būtų sąžiningi, kontrabanda kaip reiškinys išnyktų. Gal ir ne visiškai, bet jo mastai būtų minimalūs.

Reikėtų atkreipti dėmesį į Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimu Nr. IX–711 priimtą Lietuvos Respublikos nacionalinę kovos su korupcija programą, kurios 5.3 punkte, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos ir tarptautinių organizacijų teisės aktus ir aktualią situaciją, abstrakčiai teigiama, kad korupcija yra bet koks valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens elgesys, neatitinkantis jiems suteiktų įgaliojimų ar nustatytų elgesio standartų, arba tokio elgesio skatinimas siekiant naudoti sau ar kitiems asmenims ir taip pakenkiant asmenų ir valstybės interesams.³⁰ Ši sąvoka atitinka jos aiškinimą, pateiktą naujojo baudžiamojo kodekso 230 str. 3 d., kur, valstybės tarnautojui prilyginamas asmuo, kuris dirba bet kokioje valstybinėje, nevalstybinėje ar privačioje įstaigoje, įmonėje ar organizacijoje arba verčiasi profesine veikla ir turi atitinkamus viešojo administravimo įgaliojimus, arba teikia viešąsias paslaugas, išskyrus ūkines ar technines

²⁹ Bluivšteinas J. Kriminologija – Vilnius, 1994. – P. 256.

³⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr. IX–711 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 10–355.

funkcijas atliekantį asmenį. Anot A. Raudonienės, iš pirmo žvilgsnio ši traktuotė lyg ir atitinka modernųjį korupcijos supratimą³¹, numatanti atsakomybę už korupcines veikas asmenims, dirbantiems privačiame sektoriuje ar besiverčiantiems profesine veikla, tačiau jie turi turėti viešojo administravimo įgaliojimus arba teikti viešąsias paslaugas. Būtent tai leidžia manyti, kad asmenys, dirbantys privačiame sektoriuje, vis dėlto gali išvengti atsakomybės už veiksmus, kuriais pasireškia korupcija, juolab, kad yra panaikinti baudžiamojo kodekso straipsniai: komercinis papirkimas ir nepagrįsto atlyginimo priėmimas, numatę atsakomybę už veiksmus, kuriais korupcija pasireškia privačiame sektoriuje.³²

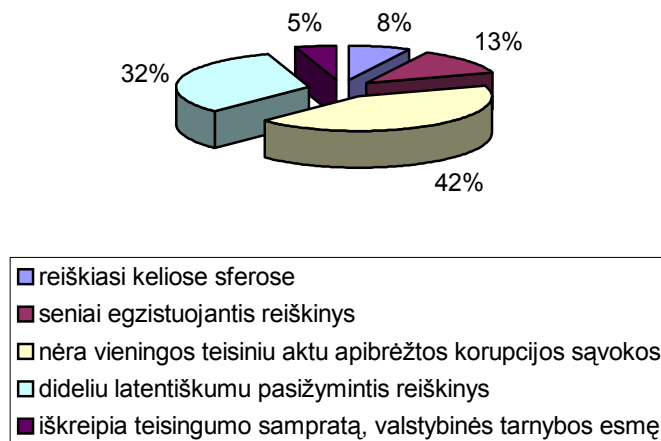
Taigi galima padaryti išvadą, jog korupciją, kaip reiškinį Lietuvoje, apibūdina šie bruožai:

1. reiškiasi keliuose sferose;
2. seniai egzistuojantis reiškinys, ypatingai suaktyvėjęs pereinamuoju laikotarpiu po nepriklausomybės atkūrimo;
3. nėra vieningos teisiniu aktu apibrėžtos korupcijos sąvokos, pati korupcijos doktrinos kūrimo pradžia;
4. dideliu latentiskumu pasižymintis reiškinys;
5. iškreipia teisingumo sampratą, valstybinės tarnybos esmę ir taip pažeidžiamas pats svarbiausias visuomeninis gėris – teisinė valstybė.

³¹ Anot A. Raudonienės, Jungtinių Tautų Organizacijos informaciniame žinyne, skirtame tarptautinei kovai su korupcija, taip pat Pasaulio banko bei „Transparency International“ pateiktuose korupcijos apibrėžimuose bei Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme pateiktas korupcijos apibrėžimas suponuoja korupciją „siaurąja prasme“, t. y. šių veikų subjektai esti tik valstybės tarnautojai. Dažniausiai turima omenyje valstybės valdymo, viešojo administravimo pareigūnas ar tarnautojas ir jo tarnyba. Tai gali būti mokesčių inspektorius, muitininkas, policijos pareigūnas, bet koks kitas valstybės tarnautojas, priimančias sprendimus valstybės vardu. Korupcijos sąvoka apima tik sferas, kuriose veikė valstybės tarnautojai ar politikai, turintieji „viešą įgaliojimą – dirbantys viešojo administravimo institucijose, parlamente, savivaldybėse“. Iš korupcijos sąvokos „iškrenta“ privataus verslo, taip pat žiniasklaidos sfera. Pavyzdžiui, privačios bendrovės atstovas paima atlygį iš konkuruojančios bendrovės ir daro pastarosios atžvilgiu naudingus (o jo bendrovei nenaudingus) sprendimus arba suteikia komercinę informaciją ir pan. Tuo tarpu Modernusis korupcijos apibrėžimas siejamas su korupcijos sąvoka plačiąja prasme, kuriai pagrindą taip suprasti korupciją padėjo Europos Tarybos kovos su korupcija grupės „darbinis“ apibrėžimas, korupciją apibūdinantis kaip kyšininkavimą ir bet kokią kitą veiksmą, susijusį su asmenimis, kuriems suteikta valstybinio ir privataus sektoriaus atsakomybė ir kurie pažeidžia savo įsipareigojimus kaip valstybės pareigūnai, privataus sektoriaus darbuotojai, nepriklausomi verslininkai arba bet kokio kito statuso asmenys, jį panaudojantys nepelnytai naudai įgyti sau arba kitiems. Šiame apibrėžime bet koku kitu veiksmu gali būti laikomas sukčiavimas, neteisėti mokėjimai, balsų ar pareigų pirkimas ir pardavimas, neteisėta politinė parama, piktnaudžiavimas įgaliojimais, valstybės lėšų išekvojimas. Šiuo atveju korupcinių veiksmų subjektas gali būti tiek valstybės tarnautojas, tiek kitas asmuo. Toks platus korupcijos apibrėžimas apima ne tik valstybinę tarnybą bei tarnybą privataus verslo sferoje, bet ir politinę veiklą. Plačiau žr.: Raudonienė A. Modernėjanti klasikinio korupcijos apibrėžimo Lietuvoje kaita. // Jurisprudencija, t.32 (24). – P. 114-121.

³² Raudonienė A. Modernėjanti klasikinio korupcijos apibrėžimo Lietuvoje kaita. // Jurisprudencija, t.32 (24). – P. 114-121.

Apklausus korupcijos atvejus tiriančius pareigūnus, kuris, jų nuomone, iš aukščiau išvardintų korupciją, kaip reiškinį Lietuvoje, apibūdinančių bruožų, jų nuomone, yra pats svarbiausias, buvo nustatyta, kad korupciją, kaip reiškinį Lietuvoje, išskiria tai, kad Lietuvoje nėra vieningos teisiniu aktu apibrėžtos korupcijos sąvokos ir kad korupcija – tai dideliu latentškumu pasižymintis reiškinys. Korupcijos atvejus tiriančių pareigūnų nuomonę šiuo klausimu iliustruoja 1 diagrama.



1 diagrama. Kuris iš pateiktų korupciją, kaip reiškinį Lietuvoje, apibūdinančių bruožų yra pats svarbiausias?

Apibendrinant bendrąją korupcijos sąvoką, siūlytumėme remtis gana plačiu Europos tarybos kovos su korupcija grupės apibrėžimu³³: “Korupcija – tai kyšininkavimas ir kitoks elgesys asmenų, kuriems valstybiniame ar privačiame sektoriuje yra pavestos tam tikros pareigos, susijusios su įpareigojimais, patikėtais jiems kaip turintiems valstybės pareigūno, privataus darbuotojo, nepriklausomo agento statusą, ar kitokiais santykiais, ir kurių tikslas – bet kokia neteisėta nauda sau ir kitiems.” Korupciją reikėtų suvokti kaip reguliarią, besikartojančią, integralią nusikalstamą veiklą, kurią vykdo individas, palaikantis tarnybos santykius su valstybės aparatu, su privačiu verslo subjektu, rinkėjais, su žiniasklaidos auditorija (skaitytojais, žiūrovais), ir kuri pasireiškia piktnaudžiavimu savo padėtimi bei pasitikėjimu siekiant asmeninės naudos, kurią reikėtų suprasti taip pat plačiau, t.y. ne tik kaip materialią, bet ir kaip kitokią, pavyzdžiui, kaip prestižą, galimybę siekti karjeros, kaip atsakomąją paslaugą. Būtent tokią korupcijos, kaip ne pavienio atskiro kyšio, o daugiau ar mažiau nuolatinio kyšininkavimo, būdingo žmogui ar žmonių grupei, sąvoką reikėtų turėti omenyje ir toliau darbe kalbant apie šio reiškinio paplitimą bei jo prevenciją.

³³ The TI Source Book Part A: Analytical Framework. – P. 54-58.

Galime konstatuoti, jog būtina parengti aiškų ir tikslų teisinį korupcijos apibrėžimą, apimantį ir privatų sektorių. Tiksliai paaiškintą sąvoką būtų lengviau taikyti teisėkūroje, viešojo administravimo institucijų praktikoje, ją geriau suvoktų visuomenė, lengviau būtų deramai taikyti antikorupcinius įstatymus. Be to, Lietuvai įgyvendinant ES, Europos Tarybos bei Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos konvencijų reikalavimus, būtina atsižvelgti ir į konvencijose apibrėžtas korupcijos sąvokas (pvz., 1999 m. Europos Tarybos baudžiamosios ir civilinės teisės konvencijose dėl korupcijos Nr. 173 ir Nr. 174, kitose). Atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos ir tarptautinių organizacijų teisės aktus ir aktualią situaciją, būtų galima abstrakčiai teigti, kad korupcija yra bet koks valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens elgesys, neatitinkantis jiems suteiktų įgaliojimų ar nustatytų elgesio standartų, ar tokio elgesio skatinimas siekiant naudos sau ar kitiems asmenims ir taip pakenkiant asmenų ir valstybės interesams. Be to, anot A. Raudonienės, korupcijos prevencijos principų įgyvendinimas pašalintų prielaidas korupcijai atsirasti įvairiose kategorijose, įskaitant klientelizmo ir nepotizmo prevenciją, o tai atitinka vis dar galiojantį atviros Lietuvos visuomenės idealą. Efektyviai veikiančių valstybės tarnautojų, valstybės politikų elgesio ir verslo etikos kodeksų rengimas, patvirtinimas ir laikymasis turėtų tapti vienu iš prioritetinių kovos su korupcija ir korupcijos prevencijos uždavinių.³⁴

1. 1. 2. Priežastys, sąlygojančios korupciją Lietuvoje

Kyšininkavimo istorijos pasaulyje tyrinėtojas John T. Noonan, išnagrinėjęs, kaip korupcijos priežastis aiškina įvairių laikų ir įvairių šalių korupcijos tyrinėtojai, priėjo prie išvados, kad “vienai kritikai yra linkę pabrėžti ir perdėti savo gyvenamo meto korupciją, kiti – visą bėdą dėl jos verčia praeičiai arba svetimiems (kitų tautybių, rasų, religijų) žmonėms”.³⁵ Tarptautinių organizacijų specialistai, tyrinėję korupciją pokomunistinėse šalyse, pripažįsta, kad perėjimas iš socializmo į kapitalizmą yra unikalūs procesas, kad pasaulio istorijoje valstybėms nėra tekę imtis tokių radikalių ir sinchroniškų politinių bei ekonominių institucinių reformų.³⁶

Pabrėžtina, kad viena iš pagrindinių istorinių ir kultūrinių šiandieninės korupcijos ir jos masto Lietuvoje prielaidų yra ydingas sovietmečio požiūris į asmeninę nuosavybę. Socialistinės sistemos laikais buvo bandoma kryptingai naikinti žmogaus poreikį į privačią nuosavybę. Tuo pat

³⁴ Raudonienė A. Korupcijos kategorijų analizė. // Jurisprudencija, t.41 (33). – P. 81-90.

³⁵ Noonan John T. Bribes. The Intellectual History of Moral Idea. – Berkley, Los angeles, 1984. – P. 22.

³⁶ Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. – Transparency international Lietuvos skyrius, 2002. – P. 40.

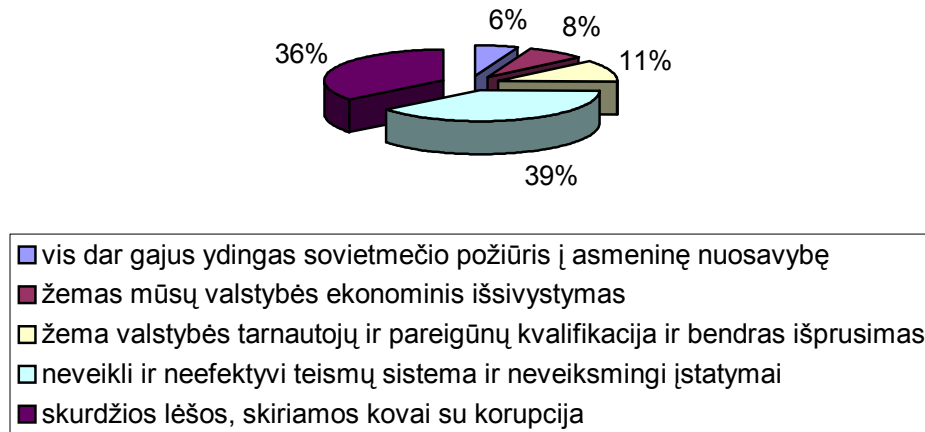
metu buvo aukštinama visuomeninė nuosavybė, o žmonės buvo pratinami naudotis vien tuo, kas priklauso visuomenei. Visas represinis ir propagandinis valstybės aparatas buvo nukreiptas šiems tikslams įgyvendinti. Tačiau šis eksperimentas akivaizdžiai nepasisekė. Socializmo praktika įrodė, kad neįmanoma panaikinti žmogaus poreikio asmeninei nuosavybei. Socializmo praktika iškreipė žmogaus santykį su asmenine nuosavybe ir visuomenine nuosavybe. Gyvendami nepritekliuje ir negalėdami vogti vieni iš kitų dėl etinių ir moralinių bei teisinių priežasčių, žmonės pasirinko lengvesnį kelią ir, jų manymu, mažesnę blogį – vogti arba naudotis visuomenine (valdiška) nuosavybe. Autoritarinė ir nomenklatūrinė valdymo ir privilegijų sistema socializmo laikais sudarė puikias sąlygas be aiškių ribų naudotis visuomenine nuosavybe, valdžios galiomis. Socializmo sistema nuo pat pradžių skiepijo mintį, kad visuomeninė nuosavybė yra tai, kas priklauso visiems ir kiekvienam. Pasinaudodamas šia ideologine nuostata, kiekvienas galėjo daugiau ar mažiau voliuntaristiškai apibrėžti savo nuosavybės dalį visuomeninėje nuosavybėje. Ši ideologija tiesiogiai paveikė žmonių moralę ir pastūmė juos pasinaudoti arba pasisavinti dalį visuomeninės nuosavybės. Taip pat pažymėtina, kad didelės rezistencijos sąlygomis kovojantys su represiniu socialistinės valstybės aparatu vagystes arba pasinaudojimą šiuo valstybės aparatu taip pat laikė moraliu veiksmu, arba bent jau stipriai nesikertančiu su moralės normomis. Tokiu būdu sovietmečiu susiformavo dvi korupcinės tendencijos: nomenklatūrinė, kada valstybės tarnautojai save laikė visuomeninės nuosavybės tvarkytojais ir realiais savininkais, todėl visuomeniniu turtu naudojosi pagal privilegijas arba patys išplėsdami jų ribas. Antroji tendencija – vagystės iš valstybės arba valstybės valdomo visuomenės turto siekiant pagerinti savo gerovę ir pasipriešinti neteisingam represiniam valdžios aparatui.³⁷

Tačiau tai tik kultūrinės ir istorinės priežastys, sąlygojančios mūsų visuomenės individų vertybes ir jų interesų raišką. Be kultūrinių korupcijos priežasčių tradiciškai nurodomas ir žemas ekonominis išsivystymas. Pastebima, kad dėl žemo ekonominio išsivystymo korupcijos paplitimą taip pat sąlygoja mažos valdininkų algos, jų žema kvalifikacija ir bendras išprusimas. Taip pat dažniausiai kaltinama neveikli ir neefektyvi teismų sistema, neveiksmingi įstatymai, aukštas nusikalstamumo lygis ir, be abejojimo, skurdžios lėšos skiriamos kovai su korupcija.

Apklausus korupcijos atvejus tiriančius pareigūnus, kokios, jų nuomone, yra pagrindinės korupcijos Lietuvoje priežastys, pastebėta, kad dažniausiai akcentuojama neveikli ir neefektyvi

³⁷ Trumpa U. Korupcijos šaknų šalinimas – efektyvios kovos su korupcija pagrindas. Pranešimas konferencijoje “Nuo valdymo reformos link efektyvios kovos su korupcija”. Vilnius, 2001 m. birželio 20 d. // Interneto adresas: <http://www.lrinka.lt/Renginiai/Antikorupc.phtml> [žiūrėta: 2004 - lapkričio 4 d.].

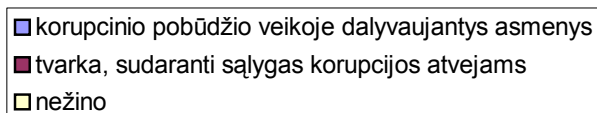
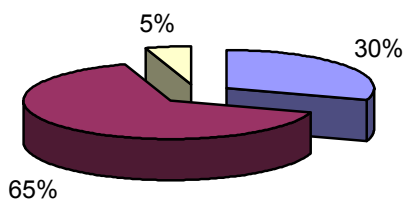
teismų sistema ir neveiksmingi įstatymai bei skurdžios lėšos, skiriamos kovai su korupcija. Korupcijos atvejus tiriančių pareigūnų nuomonę šiuo klausimu iliustruoja 2 diagrama.



2 diagrama. Kokios yra pagrindinės korupcijos Lietuvoje priežastys?

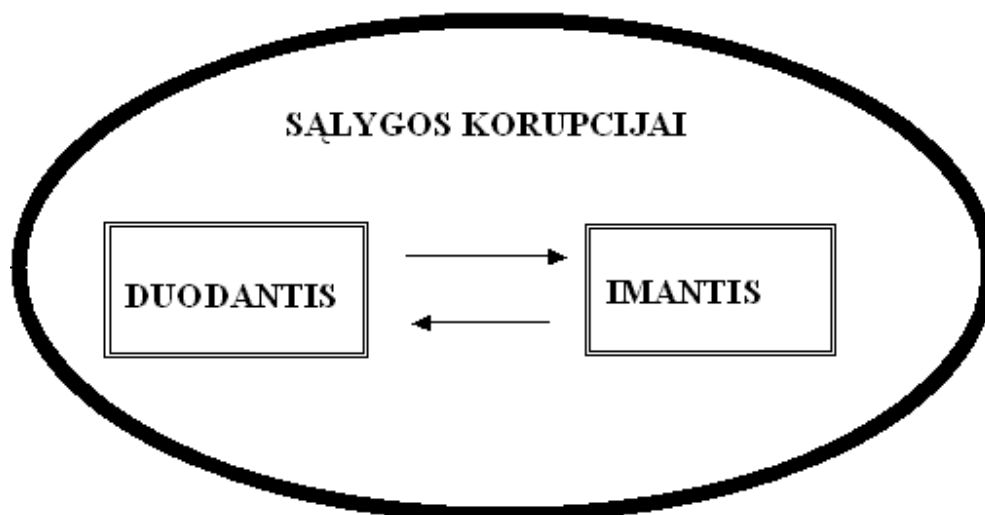
Be abejonės, visos šios priežastys yra svarbūs veiksniai įtakojantys korupcijos paplitimą. Tačiau ieškodami efektyvių priemonių sumažinti korupciją negalime apsiriboti vien tik šiomis priežastimis, nes galime pakliūti į uždarą ratą, pavyzdžiui, žemas ekonomikos lygis veda į didesnę korupciją, o didesnė korupcija sąlygoja žemą ekonomikos lygį. Pabandykime paanalizuoti, kaip reikėtų išsilaisvinti iš šio užburto rato.

Įvardijant korupciją kaip problemą, reikia atskirti dvi pagrindines jos sudedamąsias dalis: (1) asmenis, dalyvaujančius šiame nusikaltime, jų motyvus, interesus ir pažeidžiamas teisės normas (tradiciškai teisininkų nagrinėjamos nusikaltimo dalys: subjektas, objektas, objektyvinė pusė, subjektyvinė pusė) nuo (2) tvarkos (arba dažniausiai betvarkės), kuri sudaro sąlygas vienai iš pusių mokėti pinigus, o kitai pusei už atitinkamas paslaugas juos paimti. Apklausus korupcijos atvejus tiriančius pareigūnus, kuri, jų nuomone, iš minėtų pagrindinių korupcijos kaip problemos sudedamųjų dalių turi didžiausią įtaką sudarant sąlygas korupcijai, paaiškėjo, kad korupcijos pasireiškimą labiausiai įtakoja ne korupcinio pobūdžio veikoje dalyvaujantys asmenys, o tvarka, sudaranti sąlygas korupcijos atvejams. Korupcijos atvejus tiriančių pareigūnų nuomonę šiuo klausimu iliustruoja 3 diagrama.



3 diagrama. Kuri iš korupcijos, kaip problemos, sudedamųjų dalių dažniausiai sąlygoja korupcijos atvejus Lietuvoje?

Supaprastintai ir schematiškai korupcijos akto sudedamąsias dalis galime išdėstyti tokiu būdu:



- Duodančiojo asmens motyvai (dažniausiai problemos sprendimas)
- Imančiojo asmens motyvai (dažniausiai - materialinė nauda)
- Perreguluota tvarka (arba tiksliau - betvarkė), sudaranti sąlygas korupcijai

Tuomet galime įvertinti, kuri iš šių korupcijos akto dalių bus paveikta tradicinių antikorupcinių priemonių.

Korupcijos mažinimo priemonė	Poveikis
Didelės baudos už korupciją ir atsakomybės didinimas	Duodančiajam ir imančiajam asmeniui
Valdininkų algų padidinimas	Imančiajam
Išlaidų specialioms tarnyboms padidinimas	Duodančiajam ir imančiajam asmeniui
"Karštos linijos"	Duodančiajam ir imančiajam asmeniui
Visuomenės švietimas (nepakantumo korupcijai didinimas)	Duodančiajam ir imančiajam asmeniui

1 lentelė. Korupcijos pažinimo priemonės ir jų poveikis

Tačiau minėtos priemonės nepaliečia pagrindinio korupcijos veiksnio - korupcinių sąlygų, kurios susiklosto dėl reguliatyvinės betvarkės ir sukuria pagrindą duodančiajam duoti, o imančiajam imti. Be šios tvarkos analizės ir reformos neįmanoma tikėtis didesnių rezultatų mažinant korupciją visuose lygiuose.

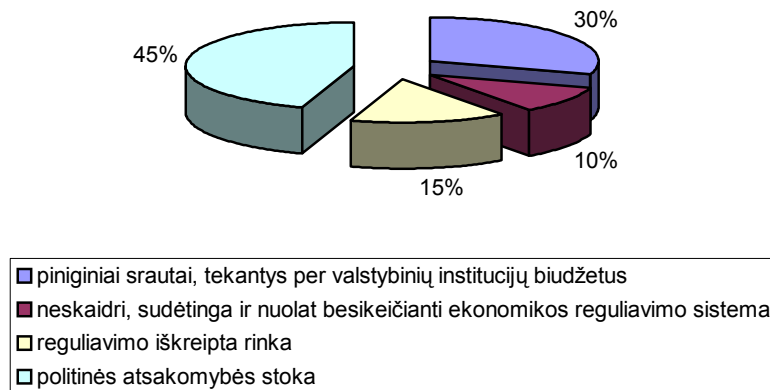
Dažniausiai literatūroje yra išskiriami šie faktoriai, sukuriantys korupcines sąlygas³⁸:

1. didėjantis perskirstymas padidina piniginius srautus, tekančius per valstybinių institucijų biudžetus, ir sudaro sąlygas piktnaudžiauti "viešomis gėrybėmis" asmeniniais tikslais. Viešieji pirkimai, valstybinės investicijos ir programos tampa gardžiu kąšniu tiems, kurie sugeba susitarti dėl asmeninės naudos;
2. neskaidri, sudėtinga ir nuolat besikeičianti ekonomikos reguliavimo sistema sudaro sąlygas piktnaudžiauti kainų reguliavimu, lengvatų, paramos ir išimčių dalinimu, specialiųjų statusų suteikimu, leidimų ir licencijų išdavimu, verslo priežiūra ir kontrole;
3. reguliavimo iškreipta rinka tampa argumentu asmeninių interesų vedamiems politikams arba valdininkams plėsti ydingą reguliavimą pasiremiant naujais abstrakčiais tikslais arba prisidengiant politiniu populizmu;
4. politinės atsakomybės stoka sudaro sąlygas biurokratinio aparato augimui, kuris sąlygoja aukščiau išvardintų problemų dauginimą.

Apklausus korupcijos atvejus tiriančius pareigūnus, kuris, jų nuomone, iš išvardintų faktorių, sukuriančių korupcines sąlygas, daugiausia įtakoja korupcijos pasireiškimo atvejus, nustatyta, kad

³⁸ Trumpa U. Korupcijos šaknų šalinimas – efektyvios kovos su korupcija pagrindas. Pranešimas konferencijoje "Nuo valdymo reformos link efektyvios kovos su korupcija". Vilnius, 2001 m. birželio 20 d. // Interneto adresas: <http://www.lrinka.lt/Renginiai/Antikorupc.phtml> [žiūrėta: 2004 - lapkričio 4 d.].

tai yra piniginiai srautai, tekantys per valstybinių institucijų biudžetus, ir politinės atsakomybės stoka Lietuvoje. Korupcijos atvejus tiriančių pareigūnų nuomonę šiuo klausimu iliustruoja 4 diagrama.



4 diagrama. Kuris iš šių faktorių, sukuriančių korupcines sąlygas, labiausiai įtakoja korupcijos pasireiškimą?

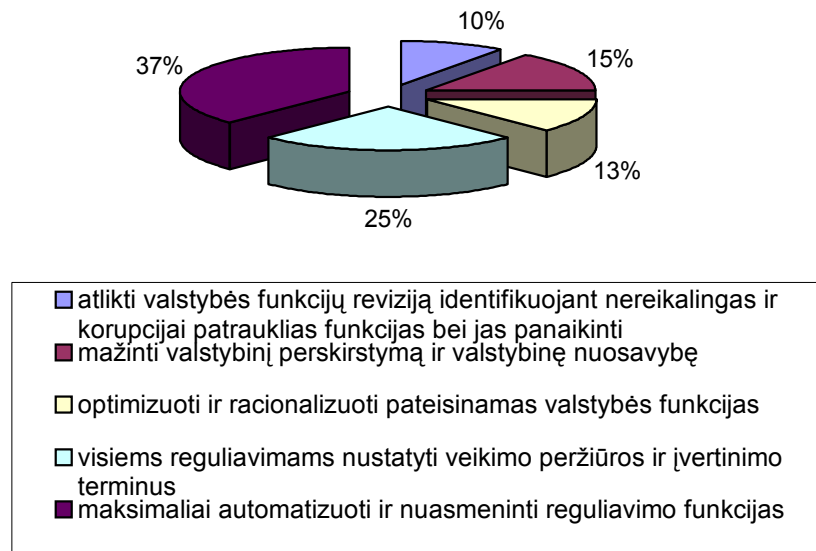
Kaip matome, čia taip pat susiduriama su teisinio reguliavimo spragomis bei kolizijomis, nes teisės normos, reglamentuojančios minėtas sritis, nėra pakankamai aiškios bei suprantamos.

Manytina, kad, norint sumažinti arba panaikinti esmines korupcijos priežastis, reikia atsižvelgti į aukščiau įvardintus faktorius, sukuriančius korupcines sąlygas, bei atlikti šiuos veiksmus:

1. atlikti valstybės funkcijų reviziją identifikuojant nereikalingas ir korupcijai patrauklias funkcijas bei jas panaikinti;
2. mažinti valstybinį persikirstymą ir valstybinę nuosavybę;
3. optimizuoti ir racionalizuoti pateisinamas valstybės funkcijas, pavyzdžiui, priimti nuostatą veiklą reguliuoti tik tokiu atveju, jei įrodoma, kad reguliavimas yra tinkama priemonė konkrečiam tikslui pasiekti, prieš tai nusprendus, ar siektinas pats tikslas. Tikslą įvardinti įstatyme, nustatančiame reguliavimą;
4. visiems reguliavimams nustatyti veikimo peržiūros ir įvertinimo terminus;
5. maksimaliai automatizuoti ir nuasmeninti reguliavimo funkcijas.

Apklausus korupcijos atvejus tiriančius pareigūnus, kuris, jų nuomone, iš išvardintų veiksmų labiausiai padėtų sumažinti arba panaikinti esmines korupcijos priežastis, nustatyta, kad, jų

nuomone, korupcijos atvejus Lietuvoje pavyktų sumažinti daugiau dėmesio skiriant maksimaliai automatizuojant ir nuasmeninant reguliavimo funkcijas bei visiems reguliavimams nustatant veikimo peržiūros ir įvertinimo terminus. Korupcijos atvejus tiriančių pareigūnų nuomonę šiuo klausimu iliustruoja 5 diagrama.



5 diagrama. Kurie iš žemiau įvardintų veikslių, Jūsų nuomone, galėtų būti efektyviausi norint sumažinti arba panaikinti esmines korupcijos priežastis?

Pabrėžtina, kad kontrolės institucijų funkcijų reformos ir verslo reguliavimo mažinimo krypties pasirinkimas bylotų, kad keičiasi valstybės požiūris į individą, jo interesus ir jų įgyvendinimą. Individo laisvės veikti pripažinimas vertybe sudaro prielaidas iš esmės pagerinti šalies verslo plėtros perspektyvas. Verslo laisvių išplėtimas, valstybės intervencijų ribojimas atveria įmonėms naujas konkurencines galimybes, vartotojui – galimybes pasirinkti pageidaujamą prekę ar paslaugą, valdžiai – pagarbą ir gerą vardą. Ekonomikos “dereguliavimas” (reguliavimo mažinimas) yra procesas, reikalaujantis laiko pakeisti teisės aktus, padėti nesikišimo į verslą tradicijos pagrindus. Būtina įvertinti, kad tokios korupcijos mažinimo priemonės leistų racionalizuoti valstybės valdymą, sumažinti valdymo išlaidas ir pakelti valstybės institucijų bei jų darbuotojų autoritetą visuomenėje. Todėl būtina imtis nuoseklios ir integralios reformos, kurias vienu iš rezultatų būtų korupcijos mažinimas.

Taigi, apibendrinant santykinai galima išskirti šias korupcijos prielaidas:

1. bendrąsias socialines (nedarbas, sveikatos draudimo sistemos netobulumas, maži valstybės tarnautojų atlyginimai ir pan.);
2. teisinės (teisės aktų netobulumas, dažnas keitimas bei kolizijos, nebaudžiamumas, kontrolės sistemų, liudytojų apsaugos programų, teisinių procedūrų ir priemonių, pareigūnų skyrimo ir atleidimo bei nušalinimo procedūrų netobulumas, profesinių elgesio kodeksų valstybės tarnyboje nebuvimas ir pan.);
3. institucines (ne visose institucijose taikomas rotacijos principas, motyvacinė karjeros sistema, neišplėtotos vidaus ir išorės audito sistemos, nepakankamai skaidrus sprendimų priėmimo procesas, nepašalintos prielaidos korupcijai skiriant įmonių, kuriose vyrauja valstybės kapitalas, vadovus, nustatant jų atsakomybę ir pan.);
4. visuomenės pilietiškumo stokos (visuomenės požiūrio į korupciją neapibrėžtumas ir prieštaravimas, nesipriešinimas korumpuotiems valstybės tarnautojams, piliečių pasyvumas antikorupcinėje veikloje);
5. išorinių veiksnių įtakos (tarptautinės korupcijos atsiradimas, tinkamų sąlygų atskirų ūkio subjektų sąžiningai konkurencijai nesudarymas, pasienio kontrabandos ir korupcijos specifika ir pan.).³⁹

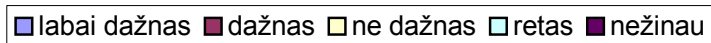
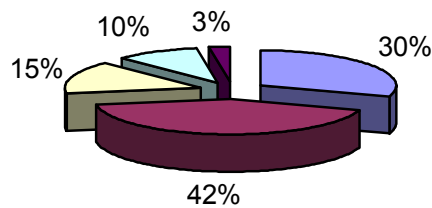
1. 1. 3. Korupcijos keliamą grėsmę

Norėdami žinoti, ar reikia, ir ar verta imtis antikorupcinių priemonių, turime gerai įsivaizduoti korupcijos padarinius bei jos keliamą grėsmę. Apklausus korupcijos atvejus tiriančius pareigūnus, nustatyta, kad visi be išimties mano, kad norint žinoti, ar reikia, ir ar verta imtis antikorupcinių priemonių, reikia gerai įsivaizduoti korupcijos sukeltus padarinius ir grėsmę.

Visi, kas nagrinėja korupcijos problemas, pripažįsta, kad korupcija – tai vienas pavojingiausių visuomenės reiškinių. Apklausus korupcijos atvejus tiriančius pareigūnus ar, jų nuomone, korupcija – dažnas reiškinys Lietuvoje, dauguma pareigūnų atsakė teigiamai.

Korupcijos atvejus tiriančių pareigūnų nuomonę šiuo klausimu iliustruoja 6 diagrama.

³⁹ Anticorruption in Transition. A Contribution to the policy Debate. – The World bank, Washington, 2000. – P. 45-48.



6 diagrama. Kaip manote, ar korupcija – dažnas reiškinys Lietuvoje?

Reikėtų pažymėti, jog nei vienas korupcijos atvejus tiriantis pareigūnas neteigė, kad korupcijos kaip reiškinio Lietuvoje apskritai nėra. Tai tik dar kartą patvirtina, jog korupcijos problema egzistuoja ir ji daro ypatingai didelę žalą bei sukelia grėsmę valstybei bei visuomenei. O tai reikalauja didesnio dėmesio korupcijos prevencijai ir antikorupei politikai Lietuvoje.

Neabejotina, jog korupcija kelia grėsmę tavo saugumui ir žmogaus teisėms. Korumpuoti pareigūnai palieka likimo valiai jiems pavestą prižiūrėti veiklą ir neužkerta kelio nelaimei. Papirktas valstybės inspektorius leis kažkam rizikuoti tavo gyvybe ar sveikata. Dėl korupcijos gali būti pažeistos esminės žmogaus teisės į sveikatos apsaugą, išsilavinimą, teisę į nuosavybę ar pagaliau – teisę į švarų vandenį ir orą.

Dėl korupcijos yra mažiau pinigų, negu galėtų būti. Ir ne todėl, kad galbūt ką tik davei kyšį. Korupcija gali padidinti bet kokios valstybės investicijos kainą iki trisdešimt procentų. Tai reiškia, kad visuomenei statoma nauja mokykla ar ligoninė gali kainuoti beveik trečdaliu brangiau. Viešuosiuose pirkimuose bei valstybės investicijose korupcijos išpūstos kainos dar labiau padidina nacionalinę skolą. Pavyzdžiui, Kenijoje vyriausybė prarado apie pusantro milijono dolerių dėl Sveikatos ministerijos vykdyto korupcinio vaistų pirkimo. Didelis įtarimų dėl korupcijos debesis gaubia Lietuvos vaistų kompensavimo politiką. Kiek ten jie pagrobė mūsų pinigų? Atrodo, kad Vokietijoje kyšiai buvo duodami siekiant gauti pusterčio milijardo markių vertės kontraktus Frankfurto oro uosto antrojo terminalo statybai. Pasak prokuroro, kainos dėl korupcijos padidėjo apie 20–30 procentų. O kiek Lietuvos biudžetas prarado, daugelio verslininkų manymu, dėl labai korumpuotų viešųjų pirkimų?⁴⁰

⁴⁰ Interneto adresas: <http://www.anticorruptionnet.org/index.txt.html#> [žiūrėta: 2004 - lapkričio 4 d.].

Dėl korupcijos sunkiau verstis. Korupcija iškreipia rinkos mechanizmus ir sukuria nelygias sąlygas verslui. Daug verslo žmonių yra linkę duoti kyšius tikėdami, kad tokiu būdu jie 95 atvejais iš 100 pasiekia norimą tikslą. Bet kas, jei korumpuotajam kitąkart reikės dar daugiau? Kas, jei konkurentai sumokės daugiau kyšių? Kas, jei korupcinius planus sugriaus teisėsaugos pareigūnai? Pavyzdžiui, rusų verslininkai yra santykinai daugiau linkę papirkinėti pareigūnus negu jų kolegos Lenkijoje. Bet Rusijoje reikia maždaug keturis kartus daugiau laiko užregistruoti verslą negu Lenkijoje. Maža to, Rusijoje verslininkai yra inspektuojami du kartus dažniau negu Lenkijoje ir du kartus didesniai rusų verslininkų skaičiui yra skiriamos baudos.⁴¹

Dėl korupcijos sumažėja įplaukos į valstybės biudžetą. Kiek žmonių išsisuka nuo mokesčių ir baudų padedami pareigūnų Lietuvoje? Korupcinis mokesčių vengimas Filipinuose, visų manymu, reiškia, kad neturtingieji moka dvigubai daugiau mokesčių už turtinguosius, o 63 procentai importo neapdedama muitais.⁴²

Dėl korupcijos šalis pritraukia mažiau užsienio investicijų. Korupcija dažnai veikia kaip mokestis, kuriuo apdedamos tiesioginės užsienio investicijos. Pavyzdžiui, korupcijos lygio padidėjimas nuo palyginti mažai korumpuoto Singapūro iki palyginti smarkiai korumpuotos Meksikos yra ekvivalentiškas investuotojui taikomos mokesčių normos padidėjimui daugiau kaip 20 procentų. Jei Bangladešas pagerintų savo biurokratijos sąžiningumą ir efektyvumą iki Urugvajaus lygio, tai ten investicijos padidėtų beveik 5 procentais, o jo metinis BVP augimas padidėtų daugiau kaip pusę procento.⁴³

Panašios analogijos tinka ir Lietuvai. Antai, 1999 metais „Vilmorus“ sociologinis tyrimas parodė, kad 74,1 proc. apklausoje dalyvavusių gyventojų smerkė korupciją kaip reiškinį, bet 60,4 proc. buvo pasirengę duoti bent jau smulkų kyšį, kad galėtų išspręsti jiems iškilusias problemas. Taip pat paaiškėjo, kad masinėje sąmonėje dovanos priėmimas ne visada siejamas su korupcija, o pigių prekių įvežimas be maito dažnai nesiejamas su kontrabanda. Kyšį buvo pasiruošę duoti 71,1 proc. respondentų, gaunančių didesnes pajamas. Kyšį buvo pasiruošę duoti 71,5 proc. jaunuolių.⁴⁴ „Transparency International“ Lietuvos skyriaus 2001 m. atlikta Vilniaus moksleivių apklausa atskleidė, kad vyresniųjų klasių moksleiviai yra labiau linkę pritarti teiginiui, jog versle mokant mokesčius galima nuslėpti pajamas, negu nepritarti tokiam teiginiui. Kiti tyrimai rodo, kad labai

⁴¹ Interneto adresas: <http://www.anticorruptionnet.org/index.txt.html#> [žiūrėta: 2004 - lapkričio 4 d.].

⁴² Ten pat.

⁴³ Ten pat.

⁴⁴ Korupcijos Lietuvoje tyrimas. Sociologinis aspektas. 1999 m. sausis. Ataskaitą parengė dr. V. Gaidys ir dr. D. Tureikytė. – Vilnius, 1999. – P. 6-8.

dažnai mes patys tuos kyšius brukame pareigūnams. Viešosios nuomonės ir rinkos tyrimų studijos „Spinter“ 2001 m. atliktos penkių miestų gyventojų apklausos duomenimis, 64 proc. apklaustų miestelėnų teigė, kad kyšio tiesiogiai ar netiesiogiai reikalauja pats valdininkas, o 36 proc. apklaustųjų nurodė, kad kyšis duodamas intereso iniciatyva.⁴⁵

Pabrėžtina, jog Lietuvoje yra priimta maždaug dešimt įstatymų, vienaip ar kitaip įgalinančių vykdyti korupcijos prevenciją, yra patvirtintos dvi nacionalinės kovos su korupcija programos. Bet, kaip pasakė kinų filosofas Mencijus (372–289), – įstatymai patys neveikia. Korupcija atsiranda tik tada, kai monopolinis sprendimas vertybių ar paslaugų srityje yra priimamas neviešai ir be asmeninės atsakomybės už pasirinkimo rezultatus rizikos.⁴⁶

Apibendrinant teisinėje literatūroje pateiktą informaciją apie korupcijos, kaip antisocialinio reiškinių sampratą, žalą bei priežastis, galime konstatuoti, kad korupcija kelia grėsmę visuomenės saugumui ir žmogaus teisėms, nes⁴⁷:

1. korumpuoti pareigūnai palieka likimo valiai jiems pavestą prižiūrėti veiklą ir neužkerta kelio tolesniam korupcijos plitimui;
2. papirkta valstybės tarnautojas netinkamai įvykdo jam priskirtas pareigas;
3. dėl korupcijos gali būti pažeistos esminės žmogaus teisės;
4. korupcija gali padidinti bet kokios valstybės investicijos kainą iki trisdešimt procentų;
5. dėl korupcijos šalis pritraukia mažiau užsienio investicijų, nes korupcija dažnai veikia kaip mokestis, kuriuo apdedamos tiesioginės užsienio investicijos.

Taigi korupcijos pasekmes išskaidžius į tam tikras grupes, lengviau suvokti šio reiškinių įvairumą, išvengti supaprastinto požiūrio į jį, pasirinkti geresnes korupcijos poveikio priemones. Tačiau, atsižvelgus į besikeičiančias ir tarpusavyje susijusias pasaulio ir Lietuvos socialines, ekonomines ir politines realijas, griežtai korupcijos pasekmių suskirstyti neįmanoma.

Korupcijai pažeidus visuomeninius santykius, sukeltas pasekmes sąlyginai galima suskirstyti į 4 grupes:

1. ekonominę (korupcijai pažeidus rinkos sistemą, gali sumažėti šalies ūkio efektyvumas ir rinkos konkurencija, pablogėti gaminamų prekių ir paslaugų kokybė, blogėja

⁴⁵ Ar Lietuva nori politinio skaidrumo? 4 priedas. // Vakarinės naujienos-Vakaro žinios, 2001 m. sausio 23 d.

⁴⁶ Anticorruption in Transition. A Contribution to the policy Debate. – The World bank, Washington, 2000. – P. 45-48.

⁴⁷ The TI Source Book Part A: Analytical Framework. – P. 54-58.

- investicinė veikla, prarandamas verslininkų pasitikėjimas valstybės institucijomis ir pan.);
2. socialinę-politinę (atsiranda socialinė įtampa, veikianti šalies ekonomiką ir politinį stabilumą, mažėja piliečių pasitikėjimas valstybe ir demokratija, jos principais; didėja autokratinės ideologijos populiarumas, mažėja politinė konkurencija, atsiranda sąlygos politinei korupcijai plisti ir pan.);
 3. valstybinio valdymo (blogėja viešojo administravimo kokybė, atsiranda neoficiali sprendimų priėmimo sistema, stiprėja organizuoto nusikalstamumo ryšiai su korumpuotais valstybės tarnautojais, politikais ir pan.);
 4. tarptautinių santykių (dėl korupcijos apraiškų šalyje mažėja šalies prestižas, prarandama dalis galimų investicijų ir pan.).⁴⁸

1. 2. Korupcijos paplitimas Lietuvoje

Apskritai, palyginus su bendruoju nusikalstamumu respublikoje, korupcijos reiškinio (siaurąja prasme) paplitimas nėra didelis ir nuo bendro nusikaltimų skaičiaus sudaro vidutiniškai 0,1 procento nuo registruotų nusikaltimų skaičiaus. Neverta susižavėti pateikta statistika ir prarasti budrumą, kadangi naujas korupciją charakterizuojantis požymis (latentinę pusę), kokybinis požymis – kyšininkavimas vyksta kvalifikuočiau: kyšiai duodami ir imami per patikimus tarpininkus. Šią prielaidą sunku pagrįsti praktiniais pavyzdžiais. Tą geriausiai supranta operatyvių tarnybų darbuotojai. Galbūt tai kažkuria dalimi nulemia oficialiai pateikiamos statistikos skaičių mažėjimą.⁴⁹

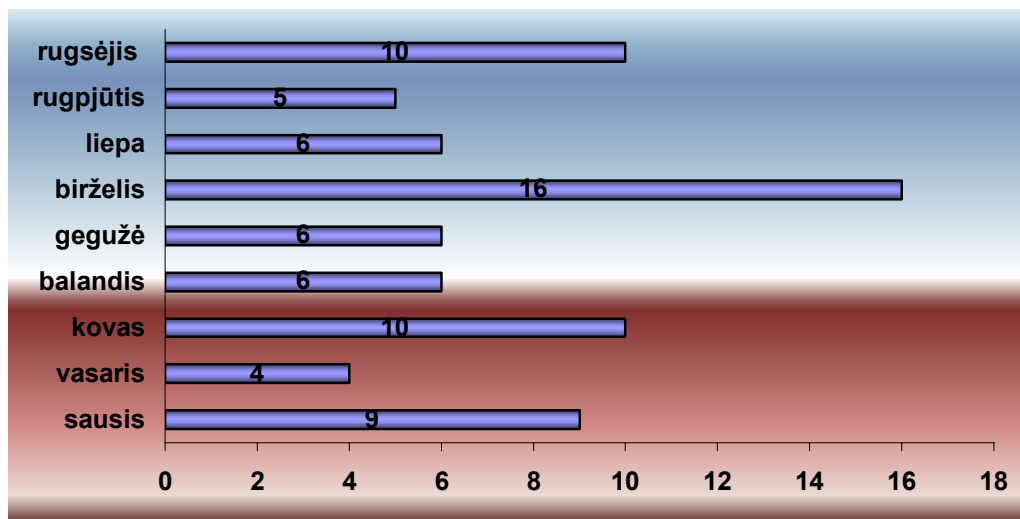
Korupciniais nusikaltimams būdingas aukštas latentiškumo koeficientas, nes sandorio šalys suinteresuotos išlaikyti korupcijos fakto paslaptį. Remiantis minėtais duomenimis, sunku nustatyti tikslų korupcijos suvokimo indeksą, todėl būtina kasmet atlikti išsamų kriminologinį korupcijos lygio ir paplitimo atskiruose valstybės sektoriuose tyrimą. “Prie tokių nusikaltimų priskiriami ir ekonominiai, organizuoti bei profesionalūs nusikaltimai, įskaitant korupciją, kontrabandą, vengimą mokėti mokesčius, pinigų padirbinėjimą, plintantį narkobiznį, nusikaltimus, susijusius su

⁴⁸ Trumpa U. Korupcijos šaknų šalinimas – efektyvios kovos su korupcija pagrindas. Pranešimas konferencijoje “Nuo valdymo reformos link efektyvios kovos su korupcija”. Vilnius, 2001 m. birželio 20 d. // Interneto adresas: <http://www.lrinka.lt/Renginiai/Antikorupc.phtml> [žiūrėta: 2004 - lapkričio 4 d.].

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 “Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo”. // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

prostitucija ir kt.”⁵⁰ Tai, kad faktiniai jų skaičiai paprastai viršija oficialios statistikos rodiklius, kurie neparodo tikrosios padėties – VII Baltijos šalių kriminologų simpoziume išsakyta problema. Kyla klausimas, kodėl taip yra? Ir davėjas ir gavėjas suinteresuoti tuo, bei abu patenkinti gautu rezultatu. Daugeliu atvejų abi pusės turi materialinės ar kitokios naudos. Esant abipusiam naudos turėjimui, nelieka besiskundžiančiųjų. Tokiu atveju tik operatyvinių tarnybų pastangomis atskiri korupcijos atvejai iškeliami aikštėn. Oficialia statistika tampa ir tie atvejai, kai nėra per didelio abipusio suinteresuotumo: viena šalis nepatenkinta.

Informatikos ir ryšių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos duomenimis, 1995–2001 m. užregistruota 1530 nusikaltimų valstybės tarnybai, iš jų 388 kyšio priėmimo atvejai, 1142 kiti nusikaltimai valstybės tarnybai. Analizuojant STT veiklą pastebėtina, kad 1999 metais STT iškeltos 125 baudžiamosios bylos; 2000 metais - 90 baudžiamųjų bylų; 2001 metais - 118 baudžiamųjų bylų; 2002 metais - 79 baudžiamosios bylos. Nuo 2003-01-01 iki 2003-05-01 STT iškeltos 28 baudžiamosios bylos. Įsigaliojus naujam Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksui, nuo 2003-05-01 iki 2003-12-31 STT pradėti 88 ikiteisminiai tyrimai. Nuo 2004 m. sausio 1 d. iki 2004 m. rugsėjo 30 d. STT pradėti 72 ikiteisminiai tyrimai.

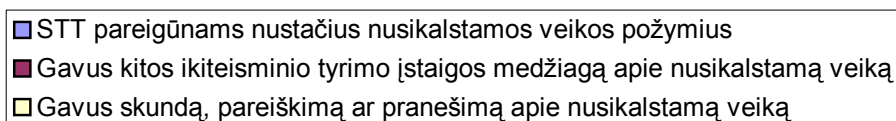
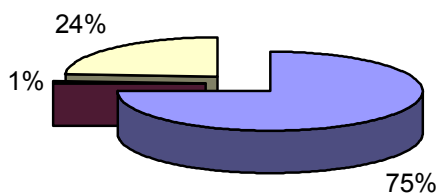


7 diagrama. 2004 metais pradėti ikiteisminiai tyrimai⁵¹

⁵⁰ VII Baltijos šalių kriminologų simpoziumas. Nusikalstamumo prevencija ir baudžiamoji politika pereinant į rinkos ekonomiką, Vilnius, 1995. - P. 21.

⁵¹ Interneto puslapis: http://www.stt.lt/?lang=lt&menu_id=4 [žiūrėta 2004-12-02].

Nuo 2004 m. sausio 1 d. iki 2004 m. rugsėjo 30 d. STT iš kitų ikiteisminio tyrimo įstaigų gavo 18 ikiteisminių tyrimų, perdavė - 6, 34 ikiteisminiai tyrimai nutraukti, 23 baigti (perduoti kaltinamajam aktui surašyti), 98 tęsiami. 1999 metais STT išaiškinti 168 asmenys, įtariami padarę korupcinio pobūdžio ir kitas nusikalstamas veikas, iš jų 115 (68 proc.) valstybės tarnautojų ir 53 (32 proc.) kiti. 2000 metais - 98 asmenys, iš jų 68 (69 proc.) valstybės tarnautojai ir 30 (31 proc.) kitų. 2001 metais - 124 asmenys, iš jų 81 (65 proc.) valstybės tarnautojas ir 43 (35 proc.) kiti. 2002 metais - 99 asmenys, iš jų 60 (61 proc.) valstybės tarnautojų ir 39 (39 proc.) kiti. 2003 metais - 158 asmenys, iš jų 106 (67 proc.) valstybės tarnautojai ir 52 (33 proc.) kiti.



8 diagrama. Pradėti ikiteisminiai tyrimai (pagal informacijos gavimo šaltinį)⁵²

Nuo 2004 m. sausio 1 d. iki 2004 m. rugsėjo 30 d. STT išaiškino 92 asmenis, iš jų 59 (64 proc.) valstybės tarnautojai ir 33 (36 proc.) kiti. 1999 metais nustatyta 160 nusikalstamų veikų, iš jų 98 (61 proc.) valstybės tarnybai ir 62 (39 proc.) kitos. 2000 metais - 126 nusikalstamos veikos, iš jų 56 (44 proc.) valstybės tarnybai ir 70 (56 proc.) kitų. 2001 metais - 193 nusikalstamos veikos, iš jų 117 (61 proc.) valstybės tarnybai ir 76 (39 proc.) kitos. 2002 metais - 134 nusikalstamos veikos, iš jų 85 (63 proc.) valstybės tarnybai ir 49 (37 proc.) kitos. 2003 metais STT nustatė 210 nusikalstamų veikų, iš jų turinčių nusikaltimų ar baudžiamųjų nusižengimų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams požymių - 143 (68 proc.), turinčių kitų nusikaltimų ar baudžiamųjų nusižengimų požymių - 67 (32 proc.).

⁵² Interneto puslapis: http://www.stt.lt/?lang=lt&menu_id=4 [žiūrėta 2004-12-02].

Nuo 2004 m. sausio 1 d. iki 2004 m. rugsėjo 30 d. STT nustatė 229 nusikalstamas veikas, iš jų turinčių nusikaltimų ar baudžiamųjų nusižengimų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams požymių - 167 (73 proc.), turinčių kitų nusikaltimų ar baudžiamųjų nusižengimų požymių - 62 (27 proc.). Nuo 2004 m. sausio 1 d. iki 2004 m. rugsėjo 30 d. STT nustatė šias nusikalstamų veikų, turinčių nusikaltimų ar baudžiamųjų nusižengimų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams požymių, rūšis:

- BK 225 str. (kyšininkavimas) - 32 (19 proc.);
- BK 226 str. (tarpininko kyšininkavimas) - 0 (0 proc.);
- BK 227 str. (papirkimas) - 26 (16 proc.);
- BK 228 str. (piktnaudžiavimas) - 59 (35 proc.);
- BK 229 str. (tarnybos pareigų neatlikimas) - 39 (23 proc.);

Tarptautinės visuomeninės antikorupcinės organizacijos „Transparency International“ sudarytame šalių sąrašė pagal korupcijos suvokimo indeksą Lietuva iš 50 vietos (1999 m.) pakilo iki 38 vietos (2001 m.). Šio tyrimo pagrindas – 12 kasmetinių tarptautinių korupcijos tyrimų apibendrinimas, t. y. ekspertų, turinčių bendradarbiavimo su įvairiomis šalimis patirtį, apklausos ir pirmiausia garsaus Gallupo instituto organizuojamos tarptautinės apklausos, taip pat kitų žinomų ekonominių, politinių, mokslo institucijų įvertinimai. „Transparency International“ 2002 metų tarptautinis tyrimas atskleidė, kad Lietuvoje korupcijos suvokimo indeksas išlieka toks pat kaip ir pernai – 4,8 balo. Verslininkų ir tarptautinių ekspertų apklausomis remiantis išvestas rodiklis palieka Lietuvą tarp šalių, kurios susiduria su rimtomis korupcijos problemomis – 0,2 balo trūksta iki 5 balų ribos, už kurios rikiuojasi mažai korumpuotos šalys. Lietuva dalijasi 36–39 vietomis su Baltarusija, Pietų Afrikos Respublika ir Tunisu. 102 šalių lentelėje paskutines vietas užima Angola, Madagaskaras, Paragvajus, Nigerija ir Bangladešas, o pirmąsias vietas – Suomija, Danija, Naujoji Zelandija, Islandija, Singapūras ir Švedija. 1999 metais Lietuva „Transparency International“ lentelėje užėmė 50 vietą. Per trejus metus – šuolis per 14 vietų.⁵³

Pasaulio banko 1999 m. ataskaitoje „Kova su korupcija pereinamojo laikotarpio šalyse“ pažymima, kad pagal administracinės korupcijos (kai valstybės tarnautojai įstatymus ar kitus teisės aktus tyčia iškreipia siekdami neteisėtos privačios naudos) indeksą Lietuva yra maždaug tame pačiame lygyje su Rusija, Slovakija bei Čekija. Pagal valstybės užvaldymo korupcijos mastą

⁵³ Puslapis internete: <http://www.transparency.lt>

Lietuva yra antroje vietoje tarp Baltijos valstybių (pirmoje – Latvija, trečioje – Estija), kartu su Lenkija, Kazachstanu ir Čekija.⁵⁴

Korupcija nėra tolygiai paplitusi valstybėje, ir, norint sėkmingai kovoti su korupcija, labai svarbu išsiaiškinti tikslesnes korupcijos paveiktas vietas valstybės valdžios ir valdymo srityse tarp valstybės tarnautojų ir pareigūnų, privačiame sektoriuje. Korupcijos mastą Lietuvoje, labiau atitinkantį tikrovę, būtų galima nustatyti nuolat analizuojant atskirų visuomenės socialinių grupių apklausų bei teisėsaugos institucijų veiklos rezultatus.

Baltijos tyrimų, rinkos ir visuomenės nuomonės kampanijos 2000 m. pabaigoje atliktos Lietuvos gyventojų apklausos apie korupcijos problemą šalyje duomenimis, 13% Lietuvos gyventojų mano, kad korupcija Lietuvoje yra neišvengiama ir nieko negalima padaryti, o 76% teigia, kad korupcijos problemą galima ir reikia išspręsti: 41% Lietuvos gyventojų pritaria, kad su korupcija Lietuvoje reikia kovoti pačiomis griežčiausiomis priemonėmis, taikant ir nedemokratinis kovos metodus; 21% – kad su korupcija Lietuvoje reikia kovoti visomis įmanomomis demokratinėmis priemonėmis; 14% – kad korupcija Lietuvoje gali būti sumažinta iki minimalaus lygio, griežtinant esamus įstatymus. Ši apklausa parodė, kad 24% Lietuvos gyventojų netiki kovos su korupcija sėkme arba neturi nuomonės šiuo klausimu, o 76% mano, kad su korupcija reikia kovoti.

Pagal „Transparency International“ organizacijos skyriaus Lietuvoje 2000 m. dviejų projektų ataskaitą „Ar Lietuva nori politinio skaidrumo?“ labiausiai korumpuotos institucijos, Lietuvos gyventojų nuomone: muitinė (47% Lietuvos gyventojų mano, kad ji yra labai korumpuota ir 39% – kad korumpuota), teismai (atitinkamai 27% ir 48%), policija (26% ir 49%), prokuratūra (23% ir 47%), didžiosios kompanijos (19% ir 48%), Seimas (18% ir 45%), Vyriausybė (13% ir 45%) bei savivaldybės (12% ir 41%). „Spinter“ kompanijos apklausos, atliktos 2001 m., duomenimis, labiausiai korupcija išgalėjusi muitinėje (taip mano 17% apklaustųjų), teismuose (16%), privatizavimo sandoriuose (14%), kelių policijoje (9%).⁵⁵

Tarptautinio viktimologinio tyrimo „Neteisėti bandymai paveikti teisėjų ir prokurorų darbą Lietuvoje“, atlikto Lietuvoje 2000 m., metu buvo apklausta 55% teisėjų ir 75% prokurorų. Iš apklaustųjų atitinkamai kas aštuntas ir kas septintas atsakė, jog asmeniškai arba per draugus,

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“. // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

⁵⁵ Puslapis internete: <http://www.transparency.lt>

artimuosius patyrė neteisėtą poveikį – grasinimus ar bandymus papirkti. Net 32% apklaustų teisėjų, besiremiančių nagrinėtomis bylomis, mano, kad korupcija Lietuvoje yra paplitusi.

Taigi apibendrinus oficialios statistikos duomenis, visuomenės apklausų rezultatus, žiniasklaidos pranešimus, institucijų, atsakingų už kovą su korupcija, pateikiamą informaciją ir kitų korupciją Lietuvoje tyrinėjančių ekspertų ir organizacijų išvadas, galima daryti prielaidą, kad Lietuvoje labiausiai korumpuotos yra teisėsaugos, teisingumo įgyvendinimo, priežiūros ar kontrolės funkcijas atliekančios institucijos. Korupcijos prevencija atitinkamose institucijose – vienas svarbiausių kiekvienos demokratinės šalies uždavinių norint užtikrinti šalies socialinę-ekonominę plėtrą ir korupcijos mažėjimą.⁵⁶

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 "Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo". // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

2. ANTIKORUPCINIŲ (KORUPCIJOS PREVENCIJOS) TEISĖS AKTŲ KRIMINOLOGINĖ ANALIZĖ

Susan Rose-Ackerman yra pasakęs: “korupcija yra simptomas, rodantis, kad valstybės valdyme kažkas sutriko”.⁵⁷ Todėl pokomunistinėms ir iš totalitarinio režimo išsivadavusioms, nepriklausomybę atkūrusioms šalims, kokia yra ir Lietuvos Respublika, vienas iš svarbiausių uždavinių buvo ir vis dar yra suformuoti aiškų, skaidrų, adekvatų konkrečiai situacijai ir perspektyvų valstybės ir visuomenės raidos atžvilgiu teisinio reglamentavimo modelį, kuriuo būtų pagrįsta kova su korupcija. Būtent antikorupcinio teisinio reglamentavimo ypatybes ir panagrinėsime šioje darbo dalyje, siekdami išsiaiškinti, ar Lietuvoje yra sukurta pakankamai efektyvi įstatyminė bazė, skirta kovai su korupcija. Štai, korupcijos atvejus tiriančių pareigūnų nuomonė šiuo klausimu yra įvairi: 54 proc. apklaustųjų mano, kad Lietuvoje yra sukurta pakankama teisinė bazė, o 45 proc. – kad ne (1 proc. respondentų neatsakė į šį klausimą). Tokia nuomonių įvairovė skatina išsamiau panagrinėti korupcijos prevenciją reglamentuojančius teisės aktus.

2. 1. Su korupcija susijusių teisės aktų sistema Lietuvoje

2001 metais buvo vykdoma kryptinga antikorupcinė politika. Atsižvelgiant į Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo nuostatas, Europos Komisijos rekomendacijas, praėjusiais metais buvo parengta ir priimta Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija strategija, parengtas Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos projektas, kurios tikslas - sumažinti korupciją Lietuvoje, siekti, kad ji kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, stiprintų nacionalinį saugumą, teisės sistemą bei Lietuvos institucijų pastangas ir tarptautinį bendradarbiavimą kovojant su korupcija. Korupcijos prevencijos įstatymu siekiama nustatyti pagrindinius korupcijos prevencijos principus valstybės tarnyboje, privačiame sektoriuje, korupcijos prevencijos priemonės ir jų teisinius pagrindus, korupcijos prevencijos subjektus bei jų teises ir pareigas. 2001 metais suaktyvėjusi Lietuvos teisėsaugos institucijų antikorupcinė veikla vyko nusikaltimų išaiškinimo, korupcijos prevencijos ir visuomenės švietimo kryptimis. Antai, per

⁵⁷ Rose-Ackerman Susan. Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma. – Vilnius, 2001. – P. 23.

2001 metus užregistruoti 199 nusikaltimai valstybės tarnybai (2000 metais - 186 nusikaltimai), iš jų - 88 kyšio priėmimo atvejai (2000 metais – 45 nusikaltimai).

Pabrėžtina tai, kad daugiausiai dėmesio skirta korupcijos apraiškoms šalinti viešojo administravimo, muitų ir mokesčių, viešųjų pirkimų, privatizavimo srityse, teisėsaugos ir teisingumo institucijų veikloje. Sustiprintas valstybės institucijų bendradarbiavimas užkardant ir išaiškinant nusikaltimus bei su jais susijusią korupciją. Įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones, buvo nagrinėjami teisės aktai ir jų projektai antikorupeciniu aspektu, atlikti korupcijos paplitimo vertinimai labiausiai korupcijos pažeidžiamose srityse.

Iki 2003 m. rugsėjo 30 d. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT) pareigūnai nustatė 146 nusikalstamas veikas, iš jų 100 – valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams, t. y. 59 proc. daugiau, palyginti su praėjusių metų ataskaitiniu laikotarpiu.

Baltijos tyrimų, rinkos ir visuomenės nuomonės kampanijos 2000 m. pabaigoje atliktos Lietuvos gyventojų apklausos apie korupcijos problemą šalyje duomenimis, 13% Lietuvos gyventojų mano, kad korupcija Lietuvoje yra neišvengiama ir nieko negalima padaryti, o 76% teigia, kad korupcijos problemą galima ir reikia išspręsti: 41% Lietuvos gyventojų pritaria, kad su korupcija Lietuvoje reikia kovoti pačiomis griežčiausiomis priemonėmis, taikant ir nedemokratinis kovos metodus; 21% – kad su korupcija Lietuvoje reikia kovoti visomis įmanomomis demokratinėmis priemonėmis; 14% – kad korupcija Lietuvoje gali būti sumažinta iki minimalaus lygio, griežtinant esamus įstatymus. Ši apklausa parodė, kad 24% Lietuvos gyventojų netiki kovos su korupcija sėkme arba neturi nuomonės šiuo klausimu, o 76% mano, kad su korupcija reikia kovoti.

Lietuvoje labiausiai korumpuotos yra teisėsaugos, teisingumo įgyvendinimo, priežiūros ar kontrolės funkcijas atliekančios institucijos.⁵⁸ Korupcijos prevencija teisėsaugos institucijose – vienas svarbiausių kiekvienos demokratinės šalies uždavinių norint užtikrinti šalies socialinę-ekonominę plėtrą ir korupcijos mažėjimą. Pastebėtina, kad Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programoje yra įvardinti tokie svarbiausieji kovos su korupcija uždaviniai yra⁵⁹:

⁵⁸ Puslapis internete: <http://www.transparency.lt>

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 "Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo". // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

1. užtikrinti veiksmingą ir kryptingą ilgalaikę kovą su korupcija, veiksmingą numatytų priemonių įgyvendinimą ir būtina jų finansavimą;
2. užtikrinti, kad būtų veiksmingai nustatomi įtariamai korupciniais teisės pažeidimais asmenys ir įgyvendinamas neišvengiamos teisės pažeidėjų teisinės atsakomybės principas;
3. nustatyti labiausiai korupcijos paveiktas sritis ir sąlygas jai atsirasti bei plisti, tobulinti galiojančius teisės aktus ir teisėkūros procesą;
4. visokeriškai skatinti nepakantumą korupcijos apraiškoms, šiuo tikslu glaudžiai bendradarbiauti su nevyriausybinėmis organizacijomis ir žiniasklaida, sukurti ir įdiegti mokomąsias programas švietimo ir mokslo sistemoje;
5. užtikrinti korupcijos prevencijos priemonių taikymo ir korupcinių teisės pažeidimų tyrimo didesnę veiksmingumą;
6. užtikrinti tinkamą šios programos priemonių įgyvendinimo administravimą.

Vieni iš svarbiausių Vyriausybės veiklos uždavinių teisės kūrimo ir asmens saugumo bei teisėsaugos srityse yra skirti ypatingą dėmesį teisės aktų, kurie realiai užtikrintų kovą su korupcija, kūrimui, suformuoti darnią ir veiksmingą kovos su korupcija, kontrabanda ir organizuotu nusikalstamumu sistemą, veiksminga korupcijos prevencija laiduoti skaidresnę ir kuo viešesnę teisėtvarkos ir kitų valstybės valdymo institucijų bei pareigūnų veiklą, nustatyti jų atsakomybės visuomenei tvarką, pasirengti 1999 metų Europos Tarybos baudžiamosios ir civilinės teisės konvencijų dėl korupcijos bei Konvencijos dėl kyšininkavimo tarptautiniuose verslo sandoriuose ratifikavimui bei vykdyti kryptingą ir veiksmingą antikorupcinę politiką.

Lietuvoje priimta daug teisės aktų, priskirtinų antikorupciniams. Juos hierarchine bei chronologine tvarka santykinai būtų galima suskirstyti į tris grupes:

1. įstatymai, nustatantys teisinę atsakomybę už korupcines veikas: Baudžiamasis kodeksas, Administracinių teisės pažeidimų kodeksas ir Civilinis kodeksas, jų pakeitimo ir papildymo įstatymai;
2. kiti įstatymai: Gyventojų turto ir pajamų deklaravimo, Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje, Viešųjų pirkimų, Viešojo administravimo, Valstybės tarnybos įstatymai, Baudžiamojo proceso kodeksas, Civilinio proceso kodeksas, Administracinių bylų teisenos, Pinigų plovimo prevencijos, Asmenų turto įsigijimo ir pajamų teisėtumo pagrindimo, Konkurencijos, Lobistinės veiklos,

Politinių kampanijų finansavimo kontrolės, Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Nacionalinio saugumo pagrindų, Baudžiamojo proceso bei operatyvinės veiklos dalyvių, teisingumo ir teisėsaugos institucijų pareigūnų apsaugos nuo nusikalstamo poveikio, Organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymai, jų pakeitimo bei papildymo įstatymai ir kt.;

3. Seimo ir Vyriausybės priimti teisės aktai, Ministro Pirmininko potvarkiai, nustatantys konkrečias kovos su korupcija priemones: Seimo 2000 m. birželio 8 d. nutarimas Nr. VIII-1723 „Dėl ilgalaikių valstybinių saugumo stiprinimo programų rengimo ir įgyvendinimo plano“, Seimo 2001 m. gegužės 10 d. rezoliucija „Dėl kovos su korupcija“, Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“, Vyriausybės 1998 m. balandžio 9 d. nutarimas Nr. 433 „Dėl kompleksinių priemonių teisinės atsakomybės už nusikaltimus ūkininkavimo tvarkai ir finansams veiksmingumui didinti, organizuotų nusikaltimų ir korupcijos prevencijai stiprinti“, Vyriausybės 1999 m. sausio 15 d. nutarimas Nr. 62 „Dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos“, Ministro Pirmininko 2001 m. vasario 26 d. potvarkis Nr. 31 „Dėl darbo grupės sudarymo“.

Apibendrinę tarptautinį kovos su korupcija patyrimą, Pasaulio Banko ekspertai W. Paatii Ofosu-Amaach, Raj Sopromanien, Kishor Uprety nustatė, kad nacionalinių valstybių antikorupecinė įstatymų leidyba pasižymi skirtinga strategija⁶⁰:

1. vienos iš valstybių orientuojasi į korupcijos profilaktiką; ši taktika yra vadinama korupcijos prevencija (*prevention approach*);
2. kitos šalys pagrindinį dėmesį skiria tiesioginei kovai su korupcinėmis veikomis, teisiniai instrumentai ir mechanizmai yra orientuoti į teisminį korupcijos persekiojimą; ši kovos taktika vadinama korupcijos gydymu (*curative approach*);
3. trečios valstybės taiko mišrią sistemą: derina “ir profilaktinius, ir gydomuosius” teisinius instrumentus.

Manytina, kad mišrusis būdas yra efektyvesnis, lyginant su prevenciniu bei gydymu būdu, kadangi tokiu būdu yra ne tik bandoma užkirsti kelią korupcijos apraiškoms, bet taip pat

⁶⁰ W.Paati Ofosu-Amaach, Raj Sopromanien, Kishor Uprety. Combating Corruption A. Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practice and Major International Initiatives. – Washington, 1999. – P. 4.

stengiamasi efektyvinti ir konkrečių korupcijos faktų spartesnį demaskavimą bei jų tyrimą. Norėtusi atkreipti dėmesį į tai, kad Lietuva orientuojasi į mišrų kovos su korupcija būdą, t.y. taiko ir korupcijos prevencijos, ir gydymo nuo korupcijos teisinius mechanizmus bei metodus. Pabrėžtina, kad Lietuvos Respublikos antikorpucinio pobūdžio įstatymų leidybą pagal šių įstatymų bei teisės aktų turinį bei paskirtį sąlyginai galima suskirstyti į dvi grupes⁶¹:

1. įstatymai kiti teisės aktai, kurių tiesioginė paskirtis yra korupcijos priežasčių ir sąlygų šalinimas bei korupcijos faktų atskleidimas bei prevencija;
2. teisės aktai, kurie, reglamentuodami tam tikrus ūkinius, visuomeninius santykius, netiesiogiai daro poveikį ir atskiriems korupcijos faktoriams eliminuoti ar sumažinti.

Pabrėžtina, kad pirmosios grupės įstatymais ir teisės aktais yra siekiama šių tikslų:

1. užkirsti kelią interesų konfliktui;
2. užkirsti kelią neteisėtoms pajamoms gauti;
3. formuoti skaidrios politinės sistemos pagrindus;
4. sukurti skaidrias valstybės tarnybos formavimo ir viešojo administravimo sąlygas;
5. užtikrinti priimamų sprendimų viešumo ir jų kontrolės mechanizmą;
6. sudaryti skaidrias verslo sąlygas;
7. nustatyti baudžiamąją ir administracinę atsakomybę už korupcinio pobūdžio nusižengimus ir nusikalstamas veikas;
8. apbrėžti korupcijos kontrolės ar jos teisinio persekiojimo institucijų įgaliojimus.

Tuo tarpu antrosios grupės įstatymų ir teisės aktų dėka yra mėginama sukurti skaidrias ūkinių, turtinių santykių reguliavimo procedūras ir mechanizmus, nustatant aiškias ir visiems vienodas taisykles, bei sudarant kliūtis subjektyviems pareigūnų veiksams bei sprendimams.

Taigi, nors pirmieji kovai su korupcija skirti teisės aktų projektai pradėti kurti tik praėjusio dešimtmečio viduryje⁶², šiandien jau galime pasigirti pakankamai gausia teisine antikorpucinio pobūdžio baze, kurią galime suskirstyti į dvi stambias grupes pagal jų reikšmę:

- 1) pagrindiniai korupcijos prevenciją reglamentuojantys teisės aktai, prie kurių priskiriami Nacionalinė kovos su korupcija programa, Lietuvos

⁶¹ Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. – Transparency international Lietuvos skyrius, 2002. – P. 61-62.

⁶² 1996 m. kovo 28 d. Seime buvo įregistruotas specialaus antikorpucinio teisės akto “Lietuvos Respublikos kovos su korupcija ir reketu įstatymo” projektas; 1996 m. gegužės 20 d. Seime buvo įregistruotas “Lietuvos Respublikos kovos su korupcija (tarnybinės etikos) įstatymo” projektas; 2001 m. pabaigoje STT Seimui pateikė svarstyti Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo projektą, kuriame numatytos priemonės bei būdai, kaip užkirsti kelią korupcijai valstybės tarnyboje ir privačiame sektoriuje.

Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas, Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, Lietuvos Respublikos Baudžiamasis kodeksas;

2) šalutiniai korupcijos prevencijos teisiniai pagrindai, prie kurių priskiriami teisės aktai, reglamentuojantys verslo sąlygas Lietuvoje ir viešąjį administravimą bei valstybės valdymą;

Pabrėžtina, kad prie aukščiau įvardintų teisės aktų iš esmės galime išskirti dar vieną antikorupcinio pobūdžio teisės aktų grupę – tai institucijų, kovojančių su korupcija, funkcijas reglamentuojantys teisės aktai. Tačiau iš esmės šiuos teisės aktus galime inkorporuoti prie pirmosios, t.y. pagrindinių teisės aktų grupės.

Taigi būtent šias teisės aktų grupes ir paanalizuosime kituose šios darbo dalies skyriuose, bandydami išskirti šių teisės aktų reglamentavimo privalumus bei trūkumus.

2. 2. Pagrindinių korupcijos prevenciją reglamentuojančių teisės aktų reguliavimo mechanizmo įvertinimas Lietuvoje

Kaip minėjome, prie pagrindinių korupcijos prevenciją reglamentuojančių teisės aktų grupės priskiriami šie Lietuvos Respublikos teisės aktai:

- 1) Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimu Nr. IX-711 patvirtinta Lietuvos Respublikos *Nacionalinė kovos su korupcija programa*,⁶³ kuri buvo priimta vadovaujantis Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo⁶⁴ 5 straipsnio 1 dalimi ir plano, patvirtinto Seimo 2000 m. birželio 8 d. nutarimu Nr. VIII-1723 „Dėl ilgalaikių valstybinių saugumo stiprinimo programų rengimo ir įgyvendinimo plano“⁶⁵, 1 dalies 9 punktu, vertinant korupciją kaip grėsmę politinei sistemai, pilietinei visuomenei ir nacionaliniam saugumui, matant būtinybę, kad valstybės institucijos vykdytų kryptingą ir veiksmingą antikorupcinę politiką;

⁶³ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr. IX-771 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“. // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas. // Valstybės žinios, 1997, Nr. 2-16; 1998, Nr. 55-1520.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. birželio 8 d. nutarimas Nr. VIII-1723 „Dėl ilgalaikių valstybinių saugumo stiprinimo programų rengimo ir įgyvendinimo plano“. // Valstybės žinios, 2000, Nr. 48-1381; 2001, Nr. 82-2837.

- 2) Lietuvos Respublikos *Korupcijos prevencijos įstatymas*⁶⁶, kurio paskirtis yra nustatyti pagrindinius korupcijos prevencijos principus, tikslus ir uždavinius valstybės tarnyboje ir privačiame sektoriuje, korupcijos prevencijos priemones ir jų teisinius pagrindus, korupcijos prevencijos subjektus bei jų teises ir pareigas korupcijos prevencijos srityje;
- 3) Lietuvos Respublikos *Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas*⁶⁷, kurio paskirtis yra nustatyti Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos paskirtį, veiklos teisinius pagrindus, uždavinius ir funkcijas, tarnybos organizavimą, finansavimą, veiklos kontrolės būdus bei pareigūnų teises ir pareigas;
- 4) Lietuvos Respublikos *baudžiamasis kodeksas*,⁶⁸ 225 str. – 228 straipsniuose numatantis baudžiamąją atsakomybę už nusikalstamas veikas valstybės tarnybai, iš kurių dauguma priklauso korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms.

Analizuojant aukščiau įvardintus teisės aktus pastebėtina, jog Lietuvos Respublikos Nacionalinėje kovos su korupcija programoje yra įvardinti tokie svarbiausi kovos su korupcija uždaviniai⁶⁹:

- 1) užtikrinti veiksmingą ir kryptingą ilgalaikę kovą su korupcija, veiksmingą numatytų priemonių įgyvendinimą ir būtina jų finansavimą;
- 2) užtikrinti, kad būtų veiksmingai nustatomi įtariamai korupciniais teisės pažeidimais asmenys ir įgyvendinamas neišvengiamos teisės pažeidėjų teisinės atsakomybės principas;
- 3) nustatyti labiausiai korupcijos paveiktas sritis ir sąlygas jai atsirasti bei plisti, tobulinti galiojančius teisės aktus ir teisėkūros procesą;
- 4) visokeriopai skatinti nepakantumą korupcijos apraiškoms, šiuo tikslu glaudžiai bendradarbiauti su nevyriausybinėmis organizacijomis ir žiniasklaida, sukurti ir įdiegti mokomąsias programas švietimo ir mokslo sistemoje;
- 5) užtikrinti korupcijos prevencijos priemonių taikymo ir korupcinių teisės pažeidimų tyrimo didesnę veiksmingumą;

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas. // Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2297.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas. // Valstybės žinios, 2000, Nr. 41-1162.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Baudžiamasis kodeksas, patvirtintas 2000 m. rugsėjo 26 d. įstatymu Nr.VIII-1968 // Valstybės žinios, 2000, Nr. 89-2741.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 "Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo". // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

6) užtikrinti tinkamą šios programos priemonių įgyvendinimo administravimą.

Šioje programoje numatyta, kad korupcijos prevencijos tikslas – užkirsti kelią korupcijos atsiradimui ir plėtrai – pašalinti teisės aktų, valstybės valdžios institucijų veiksmų, procedūrų, kitų sričių spragas, dėl kurių gali atsirasti sąlygos korupcijai. Išanalizavus nacionalinės kovos su korupcija programos nuostatas bei jų paskirtį, galima išskirti tokias pagrindinius kovos su korupcija elementus:

- 1) politinės ir administracinės korupcijos prevencija;
- 2) korupcinių teisės pažeidimų tyrimas;
- 3) visuomenės įtraukimas į kovą su korupcija ir į korupcijos tyrimą;

Būtina susipažinti su visais aukščiau įvardintais kovos su korupcija elementais, įtvirtintais Nacionalinėje kovos su korupcija programoje.

Politinės ir administracinės korupcijos prevencija. Minėtame teisės akte įtvirtinta, kad demokratijos plėtra, pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės stiprinimas, valdžių padalijimo principo įgyvendinimas – vieni svarbiausių korupcijos apraiškas šalinančių veiksnių, todėl siekiant sumažinti politinės korupcijos apraiškas, būtina taikyti šiuos politinės korupcijos ribojimo būdus⁷⁰:

- 1) nustatyti aiškius politikų sprendimų priėmimo kriterijus dėl valstybės ar savivaldybių turto naudojimo, valdymo ar disponavimo tokiu turto;
- 2) sukurti veiksmingesnę ir skaidresnę politinių partijų finansavimo kontrolę;
- 3) apibrėžti pagrindinius politinės korupcijos pasireiškimus, numatyti už tai teises poveikio priemones;
- 4) Įgyvendinant Konstitucinio Teismo nutarimus (2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. gegužės 30 d.), patobulinti teisės aktus, siekiant panaikinti galimybę eiti pareigas, nesuderinamas su savivaldybės tarybos nario pareigomis;
- 5) antikorpuciniu požiūriu tikrinti kandidatus į pareigas, į kurias skiria Seimas, Respublikos Prezidentas arba Ministras Pirmininkas, taip pat kandidatus į viceministrų, ministerijų sekretorių, departamentų ir tarnybų prie ministerijų vadovų ir jų pavaduotojų, savivaldybių merų ir jų pavaduotojų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vadovų bei jų pavaduotojų pareigas;

⁷⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 "Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo". // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

- 6) numatyti supaprastintą laikinąjį pareigų sustabdymą valstybės tarnautojams, kurie skiriami į pareigas valstybės tarnyboje ir įtariamai padarę korupcinių teisės pažeidimų;
- 7) nustatyti politinės partijos lėšų gavimo, tvarkymo ir naudojimo buhalterinę apskaitą, kad partijos išdininkas ar jos vadovas negalėtų išvengti atsakomybės už finansinius pažeidimus;
- 8) tobulinti teisėkūros procesą siekiant išvengti korupcinės įtakos rengiant ir priimant teisės aktus;
- 9) parengti lobistinės veiklos etikos kodeksą ir patobulinti Lobistinės veiklos įstatymą;
- 10) didinti Seimo Antikorupcijos komisijos veiklos veiksmingumą užkertant kelią korupcijai ir tiriant jos apraiškas;
- 11) sudaryti galimybę privalomai nustatyti žiniasklaidos savininkus ir apie tai viešai paskelbti.

Programoje taip pat akcentuojama tai, kad vienas iš svarbiausių organizacinių ir teisinių korupcijos požymių administracijoje mažinimo būdų – tikslus elgesio, prieštaraujančio įstatymams ir skatinančio korupciją, nustatymas. Atitinkamas reguliavimas šioje srityje turi būti vykdomas teisiniu pagrindu, nustatant tarnautojų tarnybinės etikos taisykles, todėl norint sumažinti korupcijos galimybes, viešojo administravimo srityje būtina⁷¹:

- 1) nuosekliai įgyvendinti įstatymo viršenybės principą, nustatyti viešojo administravimo srityje aiškias sprendimų priėmimo procedūras. Tai trukdytų valstybės tarnautojui, įgaliotam priimti sprendimą, nepagrįstai ilgai vilkinti prašymo ar kreipimosi nagrinėjimą, imtis kitų su diskrecija susijusių ydingų veiksmų;
- 2) siekiant išvengti korupcijos teisėkūros procese, būtina sukurti teisės aktų ir jų projektų antikorupcinio vertinimo sistemą ir užtikrinti nuoseklų įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo nuostatų įgyvendinimą teisėkūros procese, suderinti juos su ES teisės aktais;
- 3) įtraukti į valstybės tarnautojo elgesio kodeksą antikorupcinio požiūriu svarbias nuostatas ir teisinės atsakomybės priemones, suderintas su tarnybos santykius ir privačių interesų deklaravimą nustatančių įstatymų normomis, taip pat politinės

⁷¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 "Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo". // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

- atsakomybės priemonės (nepasitikėjimo viešojo administravimo sistemoje dirbantiems politinių partijų iškeltiems kandidatams pareiškimas);
- 4) per Vyriausiąją tarnybinės etikos komisiją kelti valstybės tarnybos prioritetus (viešieji interesai, nešališkumas), skelbti priimtus sprendimus internete. Tikslinga didinti pagarbą šios komisijos sprendimams ir skatinti juos vykdyti;
 - 5) pagal korupcijos rizikos analizės išvadas nustatyti sritis, kuriose reikia taikyti rotacijos principą;
 - 6) nustatyti aiškius informacijos pripažinimo komercine paslaptimi kriterijus. Vykdomosios valdžios institucijos dažnai nevienodai aiškina komercinės paslapties sąvoką. Tai leidžia sąmoningai ar dėl nežinojimo nuslėpti ūkio subjektų, dalyvaujančių privatizavime, viešajame pirkime ir pan., tikrąją finansinę būklę ir sudaryti sąlygas rasti nesažiningai konkurencijai ar korupcijai;
 - 7) užtikrinti, kad mokesčių už licencijas (leidimus) dydis nekliudytų ūkio subjektams ar jų grupei pradėti atitinkamą veiklą (verstis tam tikra veikla);
 - 8) kadangi leidimų įsigyti arba nuomoti žemę, kurioje numatoma statyti gamybinės paskirties objektus (pramonės įmonės, prekybos centrus, degalines ir pan.) ir gyvenamuosius namus, sistema yra labai sudėtinga, o apskričių viršininkų administracijos arba savivaldybės neretai savo nuožiūra kelia nepagrįstus reikalavimus papildomai investuoti į infrastruktūrą, būtina deramai reglamentuoti šį procesą ir nustatyti investavimo į infrastruktūrą bendrą tvarką ir mastą;
 - 9) tobulinti žemės ir miško naudojimo paskirties nustatymo tvarką bei ne žemės ūkio paskirties valstybinės žemės nuomos teisinį reglamentavimą;
 - 10) kuo labiau supaprastinti viešųjų paslaugų (leidimų, kvotų, ūkio subjektų steigimo ir nuosavybės registravimo, prekių ir paslaugų sertifikavimo ir pan.) teikimą, plačiau perduoti šių paslaugų teikimo funkcijas nevyriausybinėms organizacijoms;
 - 11) sistemingai vykdyti verslą reglamentuojančių įstatymų lydimųjų aktų reviziją, nustatyti šių teisės aktų rengimo, dalyvaujant nevyriausybinių organizacijų atstovams, ir patvirtinimo tvarką;
 - 12) siekiant supaprastinti leidimų ar licencijų verstis tam tikra veikla išdavimą, kai reikalaujama pažymų, kuriomis iš esmės patvirtinama kitų valstybės institucijų turima informacija (pvz., išskolinimai biudžetui, Valstybinio socialinio draudimo fondo

biudžetui, muitinei ir pan.), taip pat plėtoti informacijos technologijų infrastruktūrą, organizuoti viešąsias paslaugas teikiančių institucijų veiklą pagal vieno langelio principą, neversti pareiškėjo rinkti pažymų su valstybės institucijų kaupiama informacija;

- 13) apriboti teisę asmenims, padariusiems nusikalstamas veikas valstybės tarnybai, ūkininkavimo tvarkai, finansams ar sunkius nusikaltimus nuosavybei, eiti vadovaujančias pareigas, turėti daugiau nei 51% įmonių akcijų, verstiti kita teisės aktų nustatyta veikla;
- 14) sukurti skaidrią įmonių, įstaigų ir organizacijų, dalyvaujančių viešuose pirkimuose ar įsigyjančių valstybės arba savivaldybių turta, rizikingumo vertinimo sistemą, pagrįstą aiškiais ir visuotinai taikomais kriterijais. Naudotis tokios sistemos duomenimis turi vykdomosios valdžios institucijos, dėl minėtų subjektų priimančios tam tikrus sprendimus;
- 15) įdiegti personalo vadybos sistemą. Valstybės institucijų ir įmonių, kuriose vyrauja valstybės kapitalas, vadovai turi būti renkami konkurso būdu ir skiriami pareigoms pagal tarnybos sutartis. Už vadovų ir viso kolektyvo darbo rezultatus turi būti atsiskaitoma remiantis pasiektais rezultatais ir tarnybos sutarties laikymusi. Srityse, kuriose korupcija galima labiausiai, darbą reikėtų vertinti ir atsižvelgiant į sprendimų priėmimo procedūrų skaidrumą bei aiškumą;
- 16) įdiegti valstybės tarnautojų motyvacinę karjeros sistemą (pagrįstą kvalifikacijos kėlimu, materialiniu ir moraliniu skatinimu už gerą darbą);
- 17) racionaliau naudoti, skirstyti turimus darbo išteklius, kad viešųjų paslaugų teikimo vietose nesusidarytų eilės, kaip prielaida korupcijai;
- 18) užtikrinti, kad kai kurių sprendimų (ypač strateginių, kurie rengiami kolegialiai), priimamų įvairių valstybės tarnautojų ar institucijų, autoriai būtų žinomi visuomenei;
- 19) siekiant sumažinti korupcijos galimybę, atskirti individualių teisės taikymo aktų (licencijų, leidimų, kvotų ir pan.) priėmimą ir tais aktais nustatytos tvarkos kontrolės funkcijas, atitinkamai priskiriant jas skirtingiems subjektams ar jų padaliniams;
- 20) parengti ir įdiegti valstybės aparato personalo mokymo programas, susijusias su tarnybinės etikos ir antikorupcinio elgesio standartų ugdymu ir laikymusi;

- 21) išplėtoti nepriklausomas valstybės ir savivaldybių institucijų vidaus ir išorės audito tarnybas – sukurti nacionalinę audito sistemą, užtikrinti, kad vidaus audito tarnybų vadovai būtų priimami į darbą ir atleidžiami iš jo vadovaujantis įsteigtos Nacionalinės vidaus audito agentūros nustatytais kriterijais (reikalavimais);
- 22) pagal nacionalinę audito sistemą pasiekti, kad valstybės ir savivaldybių institucijų vidaus ir išorės auditorių veikla atitiktų ES audito sistemos standartus;
- 23) sukurti sistemą, užtikrinančią, kad asmuo, pranešęs apie korupciją tarnyboje, būtų apsaugotas nuo susidorojimo administracinėmis priemonėmis;
- 24) siekiant išvengti situacijos, kai asmuo duoda kyšį tik dėl to, kad neturi teisės apskusti jo interesus pažeidžiančio sprendimo, visais atvejais užtikrinti priimamų sprendimų apskundimo galimybę;
- 25) išanalizuoti ir patobulinti valstybės tarnybą reglamentuojančius teisės aktus, numatyti juose paprastesnę darbuotojų atleidimo arba perkėlimo į kitą tarnybos vietą tvarką;
- 26) viešojo administravimo institucijoje, įstaigoje ar tarnyboje išgalėjus hierarchinei korupcijai, kai beveik visi tarnautojai ima kyšius ir dalijasi jais su savo vadovais, imtis išimtinės priemonės – įstaigą reorganizuoti arba atleisti ar perkelti į kitą tarnybą jos darbuotojus paprastesne tvarka;
- 27) patobulinti valstybės tarnautojų, priimančių sprendimus dėl lėšų išieškojimo į valstybės ar savivaldybės biudžetą (valstybės, savivaldybės naudai), veiklos nustatymą, apribojant šių valstybės tarnautojų kontaktus su mokėjimus atlikti įpareigotais asmenimis;

Siekiant tų pačių tikslų mokesčių ir maitų srityje yra būtina supaprastinti mokesčių mokėjimą, apskaitą ir atskaitomybę – nustatyti aiškius visiems žinomus mokesčių įsipareigojimų biudžetui atidėjimo kriterijus, apie šiuos sprendimus paskelbti internete; numatyti mokesčių įstatymuose kuo tikslesnes nuostatas ir apibrėžimus, siekiant išvengti asmeninės interpretacijos ir piktnaudžiavimo dviprasmybėmis; įdiegti integruotas informacijos sistemas mokesčius administruojančiose institucijose; tobulinti mokesčių surinkimo įstaigos arba pareigūno sprendimo apskundimo sistemą, didinti galimybes visuomenei pranešti apie esamą korupciją; įdiegti centralizuotą maitinių informacinę sistemą (pirmiausia – maitinės deklaracijų apdorojimą); supaprastinti maitinių procedūras (veiksnius), sutrumpinti maitinio tikrinimo laiką; maitinės procedūroms kontroliuoti naudojamomis ir kitomis techninėmis priemonėmis didinti neteisėtų

veiksmų riziką, pirmiausia įdiegti rentgeno kontrolės sistemas; užtikrinti nuolatinį keitimąsi informacija tarp muitinės ir teisėsaugos institucijų bei bendradarbiavimą ir veiksmų koordinavimą išaiškinant teisės pažeidimus; nustatyti tvarką, kad muitinį patikrinimą atliktų ne mažiau kaip du pareigūnai; teikti paprastą ir visiems lengvai prieinamą informaciją apie muitinį tikrinimą, teises, procedūras ir taisykles;

Negalima pamiršti ir viešojo pirkimo ir privatizavimo srities, kurioje būtina kuo labiau apriboti viešojo pirkimo nustatymą įstatymų lydimaisiais aktais. Būtina parengti ES standartus atitinkantį Viešųjų pirkimų įstatymą; gerinti Viešųjų pirkimų tarnybos atliekamą viešųjų pirkimų priežiūrą, sukongretinti šios tarnybos funkcijas šioje srityje, daugiausia dėmesio skirti išankstiniam viešojo pirkimo sąlygų įvertinimui; siekiant išvengti perkančiųjų įstaigų darbuotojų piktnaudžiavimo viešojo pirkimo srityje, mažinti jų priimamų sprendimų diskreciją; skatinti perkančiosios organizacijos darbuotojus pranešti apie piktnaudžiavimą viešojo pirkimo srityje, apsaugoti pranešusį asmenį nuo neteisėto poveikio; vykdant viešąjį pirkimą, derinti kiekybinį (finansinį) ir kokybinį (techninį) pasiūlymo vertinimą; viešinti viešuosius pirkimus: numatyti galimybę palapsniui viešuosius pirkimus perkelti į elektroninę terpę, filmuoti stambiausių viešųjų pirkimų procedūras perkančiosiose organizacijose ir su pirkimo procesu susijusius neslaptus duomenis skelbti perkančiųjų organizacijų interneto puslapiuose; nustatyti sistemą, draudžiančią viešajame pirkime dalyvauti ūkio subjektams, anksčiau korupciniu būdu pažeidusiems viešojo pirkimo tvarką; atsisakyti teisės papildyti sudarytą viešojo pirkimo sutartį arba uždrausti keisti pagrindines sąlygas (kainą, kokybės reikalavimus, terminus) užsakymo vykdymo laikotarpiu, išskyrus atvejus, kai gerinamos sutarties sąlygos perkančiajai organizacijai; viešai skelbti viešųjų pirkimų konkursų rezultatus, nustatyti kriterijus, pagal kuriuos sudaroma konkurso komisija; atskleisti viešojo administravimo įstaigų vadovų, kurie patvirtina techninę užduotį, ir rengėjų pavardes; nuolat teikti visuomenei informaciją apie viešųjų pirkimų sutarčių vykdymą, taip pat informaciją apie nukrypimus nuo pradinių techninių ir kitų reikalavimų bei visų viešųjų pirkimų sutarčių pataisas; aiškiai nustatyti Vyriausybės, valstybės įmonės Valstybės turto fondo ir Privatizavimo komisijos kompetenciją bei atsakomybę, susijusią su privatizavimo sandoriais ir sprendimų priėmimu, viešai skelbti sprendimų autorius; nustatyti, kad politinį sprendimą dėl svarbiausių privatizuojamų objektų, privatizavimo būdų, investuotojų parinkimo pagrindinių kriterijų nustatymo turėtų priimti Seimas; aiškiai nustatyti, kokia privatizavimo sandorio informacija laikytina konfidencialia;

Sveikatos apsaugos srityje įgyvendinant bendrus programoje įvardintus tikslus turi būti siekiama: tobulinti centralizuoto viešojo pirkimo sistemą, patvirtinti centralizuoto pirkimo įtraukimo į paslaugų įkainius metodiką; parengti ir patvirtinti Asmens sveikatos priežiūros kokybės užtikrinimo programą, įdiegti centralizuotai parengtas ligų diagnozavimo metodikas ir ligų gydymo standartus; nustatyti privalomą informacijos apie mokamas sveikatos priežiūros paslaugas teikimo gyventojams tvarką; suderinti sveikatos sistemą reglamentuojančius įstatymus ir kitus teisės aktus su Civiliniu kodeksu, Viešojo administravimo įstatymu; pertvarkyti importuojamų medicinos priemonių, įrangos ir vaistų registravimą Lietuvos Respublikoje, kad jis atitiktų ES direktyvų reikalavimus, atsisakyti papildomos ekspertizės, kai to nereikalauja ES teisės aktai; sudaryti ligų, medicinos priemonių ir vaistų, kurie bus įtraukti į ligos ambulatorinio gydymo standartus, sąrašus, patvirtinti jų kompensavimo metodiką; parengti Savanoriškojo sveikatos draudimo koncepciją ir jos įgyvendinimo priemones.⁷²

Teisėsaugos ir teisingumo institucijų srityse būtina teisės aktais nustatyti korupcijos prevencijos ir teisės pažeidimų tyrimą atliekančių subjektų ir jų veiklos koordinavimo sistemą; sumažinti korupcijos poveikį teisėsaugos ir teisingumo institucijoms, padidinti jų priimamų sprendimų skaidrumą bei atvirumą visuomenei; tobulinti teisėsaugos ir teisingumo institucijų darbuotojų atranką bei jų tarnybinės veiklos vertinimo sistemas; atlikti korupcijos rizikos analizę Nacionalinėje teismų administracijoje bei visose Vidaus reikalų ministerijos ir Teisingumo ministerijos valdymo srityse esančiose institucijose ir įstaigose, ypatingą dėmesį atkreipti į Policijos, Migracijos ir Kalėjimų departamentus, Finansinių nusikaltimų tyrimo bei Valstybės sienos apsaugos tarnybas; išanalizuoti ir patobulinti galiojančius teisės aktus, nustatančius teisėsaugos ir teisingumo institucijų veiklą korupcijos prevencijos ir pažeidimų tyrimų srityse, siekiant užtikrinti veiksmingesnę tokių institucijų veiklą; pakeisti baudų už administracinius teisės pažeidimus skyrimo ir mokėjimo tvarką siekiant mažinti pareigūnų priimamų sprendimų diskreciją; nustatyti aiškia bylų paskirstymo teisėsaugos ir teisingumo institucijų pareigūnams sistemą.

Kitas antikorporacinio pobūdžio nagrinėjamo teisės akto elementas – tai korupcinių teisės pažeidimų tyrimas, kurio tikslas – užtikrinti, kad korupcinio pobūdžio teisės pažeidimai viešajame

⁷² Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 "Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo". // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

ir privačiame sektoriuose būtų ištirti kuo geriau, o kalti asmenys neišvengtų atsakomybės. Siekiant kuo geriau ištirti korupcinius teisės pažeidimus, būtina imtis šių veiksmų⁷³:

- 1) didinti Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės saugumo departamento ir kitų operatyvinės veiklos subjektų vaidmenį kovojant su korupcija;
- 2) nuosekliau taikyti už korupcinius teisės pažeidimus administracinės atsakomybės priemones, ypač susijusias su viešųjų ir privačių interesų konfliktu valstybės tarnyboje; tobulinti administracinės atsakomybės sistemą, adekvačiai didinti jos teisinį ir socialinį veiksmingumą;
- 3) tobulinti galiojančius teisės aktus, kad korupcinius teisės pažeidimus tiriantys asmenys galėtų naudotis gyventojų pajamų ir turto, politinių kampanijų ir kitų deklaracijų duomenimis administracinėse ir baudžiamosiose bylose; tobulinti sistemas, suteikiančias galimybes patraukti teisinę atsakomybę asmenis, kurių turtas nesutampa su deklaruotuoju, ir pan.;
- 4) sukurti ir kaupti sisteminių duomenų apie įmonių akcininkus banką, kuriuo naudotųsi valstybės valdžios, valdymo ir teisėsaugos institucijos, turinčios teisinį pagrindą disponuoti ir naudotis šia informacija. Lengviau būtų tirti korupcinius teisės pažeidimus, imtis jų prevencijos naudojantis visomis šiuolaikinių informacijos technologijų galimybėmis, sudarius atitinkamą įstatymų pagrindą;
- 5) valstybės ir savivaldybių institucijose bei valstybės ir savivaldybių įstaigose, teikiančiose viešąsias paslaugas, turi veikti vidaus tyrimų, imuniteto ar kiti struktūriniai padaliniai, kurie būtų įgalioti vykdyti korupcijos prevenciją ir jos kontrolę atitinkamoje institucijoje ar įstaigoje, arba paskirti asmenys, kuriems pavedama atlikti šią funkciją;
- 6) stiprinti teisėsaugos institucijų veiklos teisėtumo ir pagrįstumo kontrolę ir atitinkamą teisinę bazę;
- 7) skatinti atskleidžiančius ir tiriančius nusikalstamas veikas pareigūnus pranešti apie jų atžvilgiu vykdomą nusikalstamą (korupcinę) veiką, nes galiojančios teisės normos tiesiogiai šios pareigos nenustato;

⁷³ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 "Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo". // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

- 8) užtikrinti Baudžiamojo kodekso normų, numatančių baudžiamąją atsakomybę už neleistiną informacijos apie tiriamas baudžiamąsias bylas ar medžiagos (įrodymų ir pan.) atskleidimą tyrimo iki teismo metu, taikymą, nes šia veika pažeidžiamas teisėtumo principas, daroma didelė žala teisingam, išsamiam ir nešališkam bylų tyrimui, padedama nusikaltimus padariusiems asmenims išvengti teisinės atsakomybės;
- 9) užtikrinti, kad atsakingas pareigas einančių pareigūnų bylas tiriantys teisėsaugos pareigūnai būtų apsaugoti nuo neteisėto spaudimo ir susidorojimo, kad jie galėtų deramai dirbti savo darbą, o asmenims, kurie bendradarbiauja su teisėsaugos institucijomis, būtų skirta ne tik teisinė apsauga pagal Baudžiamojo proceso ir operatyvinės veiklos dalyvių, teisingumo ir teisėsaugos institucijų pareigūnų apsaugos nuo nusikalstamo poveikio įstatymą, bet ir elementari apsauga nuo vadinamojo administracinio susidorojimo;
- 10) sudaryti pareigūnams tinkamas sąlygas tobulintis, užtikrinti jų techninį aprūpinimą, socialines garantijas, kad geriau būtų tiriami teisės pažeidimai;
- 11) skatinti teisėjus, turinčius pagrįstą abejonių dėl priimtų procesinių sprendimų, Baudžiamojo proceso kodekso ir Civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka viešai pareikšti atskirąją nuomonę;
- 12) nustatyti teisės aktuose tiksliai operatyvinės veiklos ir konkrečių jos priemonių naudojimo ribas, kad operatyvinės veiklos subjektai ir kiti šios veiklos rezultatus taikantys asmenys galėtų naudotis visomis įmanomomis šios veiklos galimybėmis;
- 13) optimaliai derinti prevenciją ir baudžiamąjį persekiojimą, daugiau dėmesio skirti operatyvinės ir kitos informacijos patikimumui, atidžiai, išsamiai ją tikrinti ir nešališkai vertinti;
- 14) užtikrinti STT reikiamą bendradarbiavimą tiriant korupcinius teisės pažeidimus ir jų tyrimą su Policijos departamentu prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės saugumo departamentu ir kitais operatyvinės veiklos subjektais;
- 15) organizuoti bendradarbiavimą tarp teisėsaugos ir kontrolės institucijų tiriant nusikalstamų darinių, kuriuose kartu veikia organizuotos nusikalstamos struktūros, šešėlinis verslas ir korumpuoti valstybės tarnautojai, veiklą, siekiant pakirsti atskiras

korupcines sistemas, kurios veikia socialinius-ekonominius bei kriminogeninius procesus;

- 16) daugiau dėmesio skirti korupcinių teisės pažeidimų tyrimui antikorupcinės veiklos prioritetinėse srityse;
- 17) vadovaujantis valstybių ir tarptautinių organizacijų kovos su korupcija patirtimi, plėsti tarptautinį bendradarbiavimą korupcinių reiškinių analizės ir baudžiamųjų bei kitų bylų tyrimo srityje. Nagrinėjant kai kurias korupcijos bylas, yra nepaprastai svarbus tarptautinis bendradarbiavimas ir keitimasis naudinga informacija, nes korupcija (ypač stambioji) dažnai apima ne vieną valstybę.

Trečiasis nacionalinėje kovos su korupcija programoje įtvirtintas elementas – tai visuomenės įtraukimas ir į kovą su korupcija ir į korupcinių teisės pažeidimų tyrimą. Siekiant kuo daugiau visuomenės narių įtraukti į aktyvią kovą su korupcija, būtina sukurti nuolatinę įvairių visuomenės sluoksnių (visuomeninių organizacijų, valstybės institucijų, profesinių sąjungų, darbdavių susivienijimų, Pramonės ir prekybos rūmų ir pan.) konsultacinę tarybą, kuri reguliuotų ir susitikimuose aptartų labiausiai korupcijos veikiamas sritis, numatytų bendras su kitomis institucijomis (iš jų ir valstybės) priemones bei jų įgyvendinimą. Tokia visuomeninė komisija galėtų veikti ir prie Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT), o jos sudėtį galėtų tvirtinti Respublikos Prezidentas.

Siekiant įtraukti visuomenę į korupcinių teisės pažeidimų tyrimą, būtina⁷⁴:

- 1) skatinti visuomenines organizacijas domėtis rezonansinėmis korupcinėmis bylomis ir aiškinti visuomenei teismų priimtus sprendimus, jų įgyvendinimą;
- 2) skatinti gyventojus telefonu anonimiškai („karštąja linija“) pranešti apie korupcinius teisės pažeidimus, plėtoti tiesioginį visuomenės ir antikorupcinių institucijų ryšį internetu;
- 3) sukurti pranešimų nagrinėjimo sistemą, sudaryti galimybę gyventojams pranešti apie korupcinius pažeidimus (ar mėginimą juos daryti);
- 4) optimaliai taikyti Baudžiamojo proceso ir operatyvinės veiklos dalyvių, teisingumo ir teisėsaugos institucijų pareigūnų apsaugos nuo nusikalstamo poveikio įstatymą asmenims, nukentėjusiems nuo korupcijos apraiškų, ir liudytojams korupcijos bylose.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“. // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.

- 5) Visuomenės ir žiniasklaidos antikorupcinio švietimo tikslas – supažindinti Lietuvos Respublikos gyventojus su korupcijos keliamu pavojumi, skatinti juos nesitaikstyti su korupcija, aktyviai su ja kovoti.

Kaip matome, Lietuvos Respublikos nacionalinė kovos su korupcija programa patvirtina tai, jog Lietuva bando įgyvendinti mišrųjį antikorupcinės teisinės bazės kūrimo būdą, kadangi čia skiriama dėmesio ne tik korupcijos profilaktikai, bet ir korupcijos reiškinių tyrimui. Be to, sveikintinas momentas yra tas, kad stengiamasi įtraukti visuomenę ir įgyvendinant korupcijos prevenciją, ir tiriant korupcijos atvejus.

Kitas pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis kovą su korupcija – tai Lietuvos Respublikos *korupcijos prevencijos įstatymas*, kuriame numatyta, kad korupcijos prevencija siekiama, kad korupcija kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, kurti socialinę gerovę, stiprinti nacionalinį saugumą, didinti viešųjų paslaugų teikimo kokybę.⁷⁵

Pagrindiniai korupcijos prevencijos uždaviniai yra šie:

- 1) atskleisti korupcijos priežastis, sąlygas ir jas šalinti;
- 2) atgrasinti asmenis nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo;
- 3) užtikrinti realų ir veiksmingą korupcijos prevencijos teisinį reguliavimą;
- 4) teisinėmis, organizacinėmis, ekonominėmis ir socialinėmis priemonėmis sukurti tinkamą ir veiksmingą korupcijos prevencijos organizavimo, įgyvendinimo, priežiūros ir kontrolės mechanizmą;
- 5) įtraukti į korupcijos prevenciją gyventojus, visuomenines organizacijas;
- 6) skatinti skaidrų ir atvirą viešųjų paslaugų teikimą.

Minėtame įstatyme numatyta, kad korupcijos prevencija įgyvendinama vadovaujantis šiais principais⁷⁶:

- 1) teisėtumo – korupcijos prevencijos priemonės įgyvendinamos laikantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų bei užtikrinant pagrindinių asmens teisių ir laisvių apsaugą;
- 2) visuotinio privalomumo – korupcijos prevencijos subjektais gali būti visi asmenys;

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas.// Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2297.

⁷⁶ Ten pat.

- 3) sąveikos – korupcijos prevencijos priemonių veiksmingumas užtikrinamas derinant visų korupcijos prevencijos subjektų veiksmus, keičiantis subjektams reikalinga informacija ir teikiant vienas kitam kitokią pagalbą;
- 4) pastovumo – korupcijos prevencijos priemonių veiksmingumo užtikrinimas nuolat tikrinant ir peržiūrint korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo rezultatus bei teikiant pasiūlymus dėl atitinkamų priemonių veiksmingumo didinimo institucijai, kuri pagal savo kompetenciją įgaliota įgyvendinti tokius pasiūlymus.

Korupcijos prevencijos priemonės yra korupcijos rizikos analizė, kovos su korupcija programos, teisės aktų ar jų projektų antikorpucinis vertinimas, informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas, informacijos pateikimas valstybės tarnautojų ir juridinių asmenų registrams, visuomenės švietimas ir informavimas, nustatytų korupcijos atvejų paviėšinimas, kitos įstatymų nustatytos korupcijos prevencijos priemonės.

Pabrėžtina, jog itin svarbus kovos su korupcija aspektas – tai įvairių antikorpucinio pobūdžio programų rengimas, jų priėmimas bei įgyvendinimas. Kovos su korupcija programos gali būti Lietuvos Respublikos nacionalinė, šakinės, institucinės ir kitos. Nacionalinę kovos su korupcija programą rengia, jos įgyvendinimą organizuoja ir kontroliuoja Vyriausybė dalyvaujant Specialiųjų tyrimų tarnybai. Šakines (apimančias kelių valstybės ar savivaldybių įstaigų veiklos sritis), institucines ir kitas kovos su korupcija programas rengia valstybės ir savivaldybių bei nevalstybinės įstaigos, kurias Nacionalinė kovos su korupcija programa ir kiti norminiai aktai įpareigoja tokias programas parengti. Institucines kovos su korupcija programas taip pat rengia valstybės ar savivaldybių įstaigos, kuriose buvo atlikta korupcijos rizikos analizė ir pasiūlyta parengti tokią programą.

Pabrėžtina ir tai, kad teisės aktą, reglamentuojantį visuomeninius santykius, kuriuose yra didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, rengianti ar priimanti valstybės ar savivaldybės įstaiga privalo atlikti teisės akto projekto antikorpucinį vertinimą ir išnagrinėti kitų valstybės ar savivaldybių įstaigų atliktą teisės akto projekto antikorpucinį vertinimą. Galiojančių teisės aktų antikorpucinis vertinimas atliekamas atsižvelgiant į jų taikymo praktiką ir pateikiamas juos priėmusiai ar jų priėmimą inicijavusiai valstybės ar savivaldybės įstaigai. Ši įstaiga nusprendžia, ar tikslinga tobulinti teisės aktą. Teisės aktų bei jų projektų antikorpucinį vertinimą Specialiųjų

tyrimų tarnyba atlieka savo iniciatyva arba Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Ministro Pirmininko, Seimo komiteto, komisijos, frakcijos ar ministro siūlymu.

Dar vienas ne mažiau svarbus teisės aktas, skirtas kovos su korupcija reglamentavimui – tai *Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas*.⁷⁷ Lietuvai 1991 metais atkūrus nepriklausomybę ir tik pradėjus kurti demokratinę teisinę valstybę kartu su naujų valdžios mechanizmų stiprėjimu į valdžios institucijas intensyviai pradėjo skverbtis ir korupcijos apraiškos. Nors kovą su korupcija Lietuvoje nuo pat pradžių vykdė daugelis teisėsaugos institucijų, nebuvo centro, koordinuojančio tokių nusikaltimų tyrimą. Dėl šių nusikaltimų sudėtingumo ir specifikos teisėsaugos institucijoms buvo sudėtinga užtikrinti efektyvią korupcijos kontrolę. Atsižvelgiant į tai 1997 metų rudenį prie LR VRM buvo įsteigta Specialiųjų tyrimų tarnyba (STT), kurios tikslas – kovoti su korupcija, organizuotu nusikalstamumu ir nusikaltimais valstybės tarnybai.

Konstatuotina, jog STT – tai nepriklausoma antikorpucinė institucija. Siekiant padidinti Specialiųjų tyrimų tarnybos veiklos savarankiškumą bei efektyvumą ir išplėsti jos galimybes kovoje su korupcija aukščiausios valdžios sferoje, po poros veiklos metų buvo nuspręsta išvesti ją iš vykdomosios valdžios pavaldumo ir reorganizuoti į instituciją, atskaitingą tik LR Prezidentui ir LR Seimui. Toks įstatymas, priimtas 2000 m. gegužės 2 d., sudarė sąlygas sustiprinti antikorpucinę STT veiklą. Šis įstatymas įgalino STT koordinuoti nacionalinės kovos su korupcija programos rengimą ir įgyvendinimą bei savarankiškai tirti korupcines ir su ja susijusias nusikalstamas veikas, taip pat korupcinių faktų atskleidimą ne tik žemesniuose, bet ir aukščiausiuose valdžios sluoksniuose, kovos su korupcija prevencinių priemonių ir būdų sistemos sukūrimą, siekiant kompleksiskai eliminuoti ir neutralizuoti korupcijos priežastis bei sąlygas, aukštos kvalifikacijos specialistų kovai su korupcija rengimą ir kt.

Minėtame įstatyme numatyta, kad Specialiųjų tyrimų tarnybos veikla grindžiama įstatymo viršenybės, teisėtumo, žmogaus teisių ir laisvių gerbimo, asmenų lygybės įstatymui, viešumo ir konfidencialumo, asmeninės pareigūnų iniciatyvos ir tarnybinės drausmės derinimo principais. Pagal minėto įstatymo 7 straipsnį Specialiųjų tyrimų tarnybos uždaviniai - saugoti ir ginti asmenį, visuomenę, valstybę nuo korupcijos, vykdo korupcijos prevenciją bei išaiškinimą. Specialiųjų tyrimų tarnyba atlieka šias funkcijas:

- 1) vykdo operatyvinę veiklą siekdama atskleisti korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas ir užkirsti joms kelią;

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas. // Valstybės žinios, 2000, Nr. 41-1162.

- 2) atlieka ikiteisminį tyrimą dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų;
- 3) teisės aktų nustatyta tvarka bendradarbiauja su kitomis teisėsaugos institucijomis;
- 4) renka, kaupia, analizuoja ir apibendrina informaciją apie korupciją ir su ja susijusius socialinius, ekonominius reiškinius;
- 5) turimos informacijos pagrindu rengia ir įgyvendina korupcijos prevencijos ir kitas priemones;
- 6) su kitomis teisėsaugos institucijomis įgyvendina nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos programas;
- 7) ne rečiau kaip du kartus per metus raštu teikia informaciją apie savo veiklos rezultatus bei teikia pasiūlymus dėl Tarnybos veiklos gerinimo Respublikos Prezidentui ir Seimo Pirmininkui.

STT struktūroje šiuo metu veikia informacijos rinkimo, kaupimo, analizės ir prognozavimo, operatyvinės veiklos ir kontrolės, nusikaltimų tyrimo, taip pat kiti aptarnaujantys padaliniai. STT skyriai, be Lietuvos sostinės Vilniaus, yra ir didžiausiuose miestuose – Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje.

Praėjusiais metais Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos veikla, atsižvelgus į pasaulio praktiką ir tarptautinių ekspertų nuomonę, buvo nukreipta į nusikaltimų atskleidimą, korupcijos prevenciją ir visuomenės švietimą.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo ir kitų teisės aktų nuostatomis, padedant šalies ir užsienio ekspertams praėjusiais metais STT buvo parengtas Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos projektas. 2001 m. lapkričio 28 d. šios programos projektui pritarė Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2002 m. sausio 17 d. Nacionalinę kovos su korupcija programą nutarimu patvirtino Lietuvos Respublikos Seimas. Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos tikslas – sumažinti korupciją Lietuvoje, siekti, kad ji kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją ir stiprinti nacionalinį saugumą. Minėtos programos įgyvendinimas numatytas 2002–2007 metais. Pagrindinis joje nurodytų priemonių įgyvendinimo koordinatorius – Specialiųjų tyrimų tarnyba.

Konstatuotina, jog kovos su korupcija problemas Lietuvoje galima santykinai suskirstyti į dvi pagrindines kategorijas⁷⁸:

⁷⁸ Interneto puslapis: http://www.stt.lt/?lang=lt&menu_id=4 [žiūrėta 2004-12-02].

- 1) nuolatinės, kovai su šiuo sudėtingu reiškiniu visame pasaulyje būdingos problemos (nusikaltimų latentiskumas, jų sudėtingumas, reikalaujantis daug laiko ir lėšų tyrimui ir pan.);
- 2) specifinės, mūsų šaliai būdingos kovos su korupcija problemos. Iš kovos su korupcija problemų, būdingų Lietuvai, visų pirma galima išskirti tam tikrus įstatymų trūkumus. Tai asmeninės atsakomybės už priimtus kolektyvinius administracinius sprendimus nebuvimas, tarnautojų bei pareigūnų veiklos neapibrėžtumas, liudytojų apsaugą užtikrinančių įstatymų įgyvendinimo spragos. Korupcijos lygiui šalyje sumažinti būtų naudingas verslą reglamentuojančių teisės aktų tobulinimas, sudarant palankesnes sąlygas plėtoti verslą, ir aktyvesnis visuomenės dalyvavimas antikorupcinėje veikloje. Kovai su korupcija Lietuvoje taip pat padėtų kai kurių tarptautinių sutarčių ir konvencijų, skirtų kovai su korupcija, spartesnis ratifikavimas.

Specialiųjų tyrimų tarnyba, remdamasi gauta ir apibendrinta informacija, korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų statistika, ikiteisminių tyrimų analize, „Transparency International“ Lietuvos skyriaus įgyvendinto projekto „Pagilinti korupcijos tyrimai – 2002 (gruodžio mėn.)“ ir kitų oficialių korupcijos Lietuvoje tyrimų duomenimis, nustatė 2004 m. STT veiklos prioritetas: Korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų atskleidimas ir tyrimas:

- organizuojant ir vykdant viešuosius pirkimus;
- mokesčių administravimo institucijose;
- teisėsaugos institucijose;
- savivaldos institucijose;
- skirstant ir panaudojant ES fondų lėšas;
- viešojo administravimo institucijose.

Korupcijos prevencijos veikloje prioritetas yra:

- žemės reformos sritis;
- politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo sritis;
- valstybės tarnautojų ir pareigūnų atsakomybės ir atskaitomybės didinimas;
- visuomenės aktyvumo kovoje su korupcija skatinimas;
- teisės aktų tobulinimas.

Pabrėžtina, jog 2004 m. nustatytos prioritetas veiklos kryptys, siekiant veiklos tęstinumo, iš dalies išlieka tos pačios, kaip ir 2003 m.

Na ir dar vienas iš svarbiųjų pagrindinių antikorupcinio pobūdžio teisės aktų – tai Lietuvos Respublikos *baudžiamasis kodeksas*, apibrėžiantis korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas ir numatantis baudžiamąją atsakomybę už šių veikų padarymą. Pabrėžtina, jog įsigaliojus naujam Baudžiamajam kodeksui pastebimi ryškūs pokyčiai korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų baudžiamumo srityje. Įstatymų leidėjas stengiasi diferencijuoti baudžiamąją atsakomybę, numatydamas baudžiamąją atsakomybę už nusikaltimą ir baudžiamąjį nusižengimą, atitinkamai numatomos sankcijos už šias veikas atsižvelgiant į pavojingumo pobūdį bei laipsnį. Be to, naujajame Baudžiamajame kodekse pastebimas baudžiamumo už korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas švelninimas. Autoriaus nuomone, tai nelabai suderinama su kitų aukščiau išvardintų teisės aktų nuostatomis, nukreiptoms prieš korupciją ir korupcinio pobūdžio veikas.

Vis dėlto, manytina, kad visi įvardinti ir aptarti pagrindiniai teisės aktai korupcijos prevencijos srityje sudaro pakankamai stabilią sistemą, reglamentuojančią ne tik korupcijos profilaktines priemones, bet ir šio reiškinio tyrimo tobulinimo kryptis.

2. 3. Šalutiniai korupcijos prevencijos teisiniai pagrindai Lietuvoje

Manytina, kad vieni pagrindinių šalutinių korupcijos prevencijos teisės pagrindų Lietuvoje yra Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas bei Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas, kadangi būtent šie teisės aktai įtvirtina pagrindinius valstybės valdymo funkcionavimo aspektus. Be abejo, šalutinių teisės aktų grupė yra žymiai platesnė, apimanti ne tik valstybės valdymo organizavimą, bet taip pat ir privatųjį verslą, jo plėtojimo sąlygas, tačiau dėl darbo apimties stokos būtent šiuos du teisės aktus ir panagrinėsime šiame darbo dalies skyriuje.

Iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos, kuri yra vientisas aktas, nusakantis valstybės valdymo pamatus, kyla pagrindiniai demokratinėms valstybėms būdingi valstybės tarnybos principai. Konstitucija nustato esminius valstybės tarnybos organizavimo bei funkcionavimo pagrindus, įtvirtina šias pagrindines nuostatas⁷⁹: a) valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; b) piliečiai turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybės tarnybą; c) pilietis turi teisę įstatymo numatyta tvarka gauti valstybės įstaigų turimą informaciją apie jį; d) visoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs; e) valstybės tarnyboms ar jų pareigūnams draudžiama persekioti asmenis už valstybės valdžios kritiką; f) valstybės institucijų užgrobimas

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992m. spalio 25d.// Valstybės žinios, 1992, Nr.33-1014.

smurtu laikomas antikonstituciniais veiksmais yra neteisėti ir negalioja. Taigi, svarbiausia nuostata, jog valstybės tarnyba turi tarnauti viešajam interesui. Ši nuostata atėjusi dar iš Lietuvos I - osios Respublikos laikais skelbtų mokslo darbų. M. Riomeris suformulavo viešojo intereso teoriją, kurios esmė yra tai, jog valstybė turi tarnauti žmonėms. Nūdienos valstybės tarnybos santykiuose viešasis interesas pačia bendriausia prasme apibūdintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinta nuostata. Tai reiškia, jog valstybės tarnautojai vykdo specifines funkcijas, priklausomas nuo valstybės valdymo tarnybos paskirties. Tam, kad galėtų tinkamai šias funkcijas įgyvendinti, pilietis, stojantis į valstybės tarnybą, turi atitikti įstatymų numatytas sąlygas.

Šiuo metu galiojantis LR Valstybės tarnybos įstatymas⁸⁰ (toliau VTI) *valstybės tarnybą* apibrėžia kaip teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma. Be valstybės tarnybos apibrėžimo Valstybės tarnybos įstatymas pateikia dar šias pagrindines sąvokas, kuriomis naudosis toliau darbe nagrinėjant atitinkamus klausimus:

- *valstybės tarnautojas* - fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis įstatyme nurodytą viešojo administravimo veiklą.
- *valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos* – atstovaujamosios, valstybės vadovo, vykdomosios, teisminės valdžios institucijos, teisėsaugos institucijos ir įstaigos, auditą, kontrolę (prižiūrą) atliekančios institucijos ir įstaigos, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurios finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų ir kurioms įstatymais suteikia viešojo administravimo įgaliojimus.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. // Valstybės žinios. 2002. Nr. 45-1708.

- *tarnybinis nusižengimas* – valstybės tarnautojo pareigų neatlikimas arba netinkamas atlikimas dėl valstybės tarnautojo kaltės.
- *piktnaudžiavimas tarnyba* – valstybės tarnautojo veikla (veikimas ar neveikimas), kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus ar kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisavinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t.t.) ar dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t.t.), taip pat valstybės tarnautojo veiksmai, kuriais viršijami suteikti įgaliojimai ar savivaliaujama.

Reikėtų pabrėžti, jog valstybės, visuomenės, žmogaus gyvenime ypač svarbu efektyvus, stabilus, pagal Konstituciją, įstatymus ir kitus teisės aktus veikiantis valstybės aparatas. Tai labai priklauso nuo valstybės tarnyboje dirbančių asmenų sąžiningumo, pareigingumo, atsakomybės jausmo. Valstybės tarnybos įstatymo 3 str. 1 d. nustatyta, kad Lietuvos Respublikos valstybės tarnyba grindžiama įstatymo viršenybės, lygiateisiškumo, politinio neutralumo, skaidrumo ir karjeros principais. Šių principų laikymasis valstybės tarnyboje realiai garantuoja žmogaus teisių, laisvų interesų apsaugą, teisėtumą visuomenės, valstybės gyvenime, ekonominę gerovę ir pan. Kita vertus, svarbu ir pačios valstybės tarnybos apsauga teisinėmis, tarp jų ir baudžiamosiomis, priemonėmis nuo kėsinių į valstybės tarnybos normaliąją veiklą. Ypač didelė žala valstybės tarnybos normaliai veiklai padaroma, kai į ją kėsinamasi iš pačios valstybės tarnybos “vidaus”, t.y. nusikaltimai padaromi valstybės tarnybos darbuotojų.

Valstybės tarnybos darbuotojai yra atsakingi už tam tikrų valstybės įstaigų, institucijų funkcijų vykdymą, arba turi teises bei pareigas teikti žmonėms atitinkamas viešąsias paslaugas, tačiau nevykdydami arba netinkamai, nesąžiningai vykdydami savo pareigas ar pasinaudodami tarnybine padėtimi dėl savo interesų dezorganizuoja, griaua valstybės tarnybos darbą įvairiose srityse ir įvairiais lygiais, stabdo ar net sugriauna svarbių projektų, įstatymų įgyvendinimą ir pan. Taip tiesiogiai ar netiesiogiai pažeidžiamos žmogaus teisės bei laisvės, skurdinama visų visuomenės narių materialinė gerovė ir pan. Pabrėžtina, kad nusikalstamų kėsinių į valstybės tarnybą padarinių mastas tiesiogiai priklauso nuo kaltininko užimamų pareigų svarbos: aukštesnes pareigas valstybės tarnyboje užimantys kaltininkai savo nusikalstamais veiksmais sukelia sunkesnių padarinių, ypač politine prasme. Taigi nusikaltimais valstybės tarnybai iškreipiamos arba paneigiamos konstitucinės nuostatos apie valstybės valdžios priedermę tarnauti žmonėms, o tai pakerta žmonių pasitikėjimą ne tik valstybės tarnyba, bet ir apskritai valstybe.

Konstatuotina, jog nusikaltimai valstybės tarnybai - tai pavojingos veikos asmenų, kurie, užimdami atitinkamas pareigas valstybės tarnyboje ir pasinaudodami jomis, padaro esminę žalą valstybės interesams ar kitiems asmenims. Šie nusikaltimai visada susiję su subjekto tarnybine padėtimi, Kaltininkas valstybės tarnyboje užima tam tikras pareigas ir todėl gali būti tokių nusikaltimų subjektu. Taigi, skirtingai nuo kitų panašių nusikaltimų, pvz., kai kurių valstybinių nusikaltimų, nusikaltimų valdymo tvarkai, nusikaltimai valstybės tarnybai padaromi tų pačių institucijų, į kurių normalią veiklą yra kėsinama, darbuotojų, t.y. iš “*vidaus*”. Būtent tarnybine padėtimi sudaro galimybes subjektui atlikti veiklą, esančią nusikaltimo valstybės tarnybai objektyviosios pusės požymiu. Užimamos tam tikros pareigos, įgaliojimai valstybės tarnyboje panaudojami (t.y. sudaro galimybes) nusikalstama veiką padaryti, t.y. veikti priešingai tarnybos interesams. Tokia veika pažeidžia valstybės tarnybos principus, normalią valstybės tarnybos institucijų veiklą, prieštarauja valstybės tarnybos priedermei ir funkcijoms. Vienais atvejais šios rūšies nusikaltimai padaromi tiesiogiai pasinaudojant turimais tarnybiniais įgaliojimais ar kompetencija, kitais atvejais-nusikalstama veika padaroma ne subjekto tarnybinių įgaliojimų sferoje, bet darant poveikį kitų subjektų neteisėtai veiklai tarnyboje. Užimamos pareigos valstybės tarnyboje, jų pobūdis bei svarba paprastai turi tiesioginę reikšmę nusikalstamo tarnybinio pažeidimo, jo pasekmių pobūdžiui, laipsniui. Kartu pažymėtina, kad nusikaltimais valstybės tarnybai pažeidžiami ne tik bendri reikalavimai valstybės tarnybai, įtvirtinti įstatymais, bet ir nevykdomi ar netinkamai vykdomi specialūs reikalavimai, įtvirtinti kitais teisės aktais, pvz., tarnybiniais statutais, pareigybinėmis instrukcijomis.

Vis dėlto, apibendrinant galime konstatuoti, kad gyvenimiškas patyrimas, žiniasklaidoje skelbiami faktai rodo, kad valstybės tarnybos komplektavimo naujais pagrindais praktika vis dar neatitinka įstatymo raidės, priimant ar stojant į valstybinę tarnybą, darant joje karjerą, dažnai neapsieinama be korupcinio pobūdžio nusižengimų. Jie patvirtina, kad valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai yra netobuli, trūksta valios ir sugebėjimų deramai įgyvendinti įstatymais nustatytus principus.

Kitas ne mažiau svarbus teisės aktas – tai Lietuvos Respublikos *Viešojo administravimo įstatymas*.⁸¹ Šio įstatymo tikslas - sudaryti būtinas teisinis prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat skatinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą.

⁸¹ Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas. // Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.

Šiame įstatyme apibrėžiami Lietuvos Respublikos viešojo administravimo subjektai, jų veiklos principai, nustatyti administracinio reglamentavimo, viešųjų paslaugų teikimo administravimo bei institucijų vidaus administravimo pagrindai, taip pat administracinės procedūros ir prievolės nagrinėjant bei sprendžiant asmenų prašymus ir skundus. Pabrėžtina, jog Viešojo administravimo įstatymas garantuoja piliečių ir kitų asmenų teisę į teisingą ir nešališką jų prašymų nagrinėjimą viešojo administravimo institucijose bei pagrįstą prašymų sprendimą, taip pat teisę apskusti šį sprendimą ir gauti kompensaciją už padarytus nuostolius dėl neteisėtos administracinės veiklos.

Kalbant korupcijos prevencijos klausimo aspektu svarbu pabrėžti tai, jog viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais demokratinio valstybės administravimo principais:

- 1) įstatymo viršenybės, reiškiančio, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šio įstatymo, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais;
- 2) objektyvumo, reiškiančio, kad sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs;
- 3) proporcingumo, reiškiančio, kad administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui;
- 4) nepiktnaudžiavimo valdžia, reiškiančio, kad viešojo administravimo institucijoms draudžiama vykdyti veiklą neturint tam suteiktų įgaliojimų arba priimti sprendimus pagal savo kompetenciją siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų;
- 5) tarnybinio bendradarbiavimo, reiškiančio, kad viešojo administravimo institucijos, rengdamos administracinius aktus, prireikus teikia viena kitai reikalingą informacinę ir kitokią pagalbą.

Viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. reikalavimu, kad aukštesnėms institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos ar kiti asmenys.

Šalyje galiojantys įstatymai numato ir sudaro galimybes įtraukti žmones ir visuomenines organizacijas į viešąjį administravimą, į su jais susijusių sprendimų rengimą ir priėmimą. Be to, viešojo administravimo įstatymu nustatyta, kad viešojo administravimo institucijos dėl administracinio reglamentavimo sprendimų, susijusių su bendraisiais teisėtais visuomenės

interesai ir turinčių svarbią reikšmę didelei gyventojų bendruomenės daliai, turi konsultuotis su visuomenės interesams atitinkamoje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profsąjungų, visuomeninių organizacijų, kitų nevyriausybinių organizacijų atstovais).⁸² Pabrėžtina, jog panašios nuostatos yra įtvirtintos ir Vietos savivaldos įstatyme.

Apibendrinant tenka pripažinti, jog, deja, Lietuvoje šio įstatymo nuostatų laikomasi formaliai. Manytina, jog tai sąlygoja:

- 1) nepakankamas atviros pilietinės visuomenės išsivystymo lygis;
- 2) valstybinių institucijų skeptiškumas ir nepasitikėjimas visuomeninėmis bei nevyriausybėmis organizacijomis;
- 3) nevyriausybinių sektoriaus organizacinis silpnumas ir nepakankama jo plėtra bei branda;

Konstatuotina, jog svarbiu ir reikšmingu pilietinės visuomenės ugdymo svertu galui ir turėtų tapti Konstitucijoje įtvirtintos nuostatos –peticijų teisės – visapusiškas įgyvendinimas.

2. 4. Institucijų prevencines funkcijas reglamentuojantys teisės aktai

Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymo 12 straipsnyje numatyta, kad korupcijos prevenciją vykdo šios institucijos⁸³:

- 1) Vyriausybė;
- 2) Vyriausioji tarnybinės etikos komisija;
- 3) Specialiųjų tyrimų tarnyba;
- 4) kitos valstybės ir savivaldybių bei nevalstybinės įstaigos.

Vyriausybė, įgyvendindama korupcijos prevencinę funkciją užtikrina korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą ministerijose ir jai pavaldžiose įstaigose, numato veiksmingam korupcijos prevencijos įgyvendinimui būtinas lėšas, dalyvaujant Specialiųjų tyrimų tarnybai, rengia Nacionalinę kovos su korupcija programą ir teikia ją Seimui tvirtinti, taip pat teikia pasiūlymus dėl jos papildymo ar pakeitimo, teikia Seimui pasiūlymus dėl korupcijos prevencijai įgyvendinti būtinų įstatymų ir kitų teisės aktų priėmimo, pakeitimo ir papildymo.

⁸² Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. – Transparency international Lietuvos skyrius, 2002. – P. 87.

⁸³ Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas.// Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2297.

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, įgyvendindama korupcijos prevenciją analizuoja valstybės tarnautojų etikos problemas ir, siekdama panaikinti prielaidas viešųjų ir privačių interesų konfliktui valstybinėje tarnyboje, teikia pasiūlymus dėl kovos su korupcija programų, teisės aktų priėmimo bei tobulinimo; teikia pasiūlymus Seimui, kitoms valstybės ar savivaldybių įstaigoms dėl šio Įstatymo nuostatų įgyvendinimo; apibendrina įvairių sričių teisės normų, nustatančių tarnybinės etikos reikalavimus, taikymą ir dalyvauja jas rengiant bei kodifikuojant; kartu su kitomis valstybės ar savivaldybių įstaigomis įgyvendina jai pavestas korupcijos prevencijos priemones.

Specialiųjų tyrimų tarnyba, įgyvendindama korupcijos prevenciją, dalyvauja Vyriausybei rengiant Nacionalinę kovos su korupcija programą, taip pat teikia pasiūlymus dėl jos papildymo ar pakeitimo, teikia Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei pasiūlymus dėl korupcijos prevencijai įgyvendinti būtinų įstatymų ir kitų teisės aktų priėmimo, pakeitimo ar papildymo, dalyvauja Vyriausybei vykdant valstybės ar savivaldybių įstaigų veiklos koordinavimo bei kontrolės korupcijos prevencijos srityje funkcijas, kartu su kitomis valstybės ar savivaldybių įstaigomis įgyvendina korupcijos prevencijos priemones, kartu su kitomis valstybės ar savivaldybių įstaigomis įgyvendina Nacionalinę kovos su korupcija programą.

Lietuvos Respublikoje valstybės ir savivaldybių bei nevalstybinės įstaigos, įgyvendindamos korupcijos prevenciją, turi teisę: teisės aktų nustatyta tvarka steigti padalinius, skirtus vykdyti korupcijos prevenciją ir kontrolę atitinkamos valstybės ir savivaldybės bei nevalstybinės įstaigos veiklos srityje, arba paskirti asmenis, kuriems pavedama atlikti šią funkciją, teikti valstybės ar savivaldybių įstaigoms pasiūlymus korupcijos prevencijos klausimais, nustatyti priemones, skatinančias korupcijos prevencijos užtikrinimą valstybės ir savivaldybių bei nevalstybinėse įstaigose, gauti iš korupcijos prevenciją vykdančių valstybės ar savivaldybių įstaigų metodinę informaciją korupcijos prevencijos klausimais.

Valstybės ir savivaldybių bei nevalstybinės įstaigos, įgyvendindamos korupcijos prevenciją, privalo pagal kompetenciją įgyvendinti valstybės politiką korupcijos prevencijos srityje, užtikrinti, kad būtų vykdomi korupcijos prevenciją nustatančių teisės aktų reikalavimai valstybės ir savivaldybių bei nevalstybinėse įstaigose, pagal kompetenciją rengti ir tvirtinti kovos su korupcija programa, nedelsdamos šalinti korupcijos prevenciją reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų pažeidimus, Vyriausybės nustatyta tvarka teikti Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnams informaciją, reikalingą korupcijos rizikos analizei atlikti, nesudaryti savo veiksmais ar neveikimu

sąlygų korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms, mokyti darbuotojus korupcijos prevencijos klausimais.

Valstybės ir savivaldybių įstaigose ir nevalstybinėse įstaigose už korupcijos prevenciją atsako vadovas. Atlikdamas šią pareigą, vadovas privalo imtis priemonių, būtinų šiam Įstatymui įgyvendinti. Korupcijos prevencijos įgyvendinimo priemonės valstybės ir savivaldybių įstaigose ir nevalstybinėse įstaigose finansuojamos šių įstaigų lėšomis.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Apibendrinus darbe pateiktą medžiagą ir atliktos anketinės apklausos duomenų analizę, išskirtinos **šios išvados** ir pateiktini atitinkami **pasiūlymai** darbe iškeltų problemų sprendimui:

1. Korupciją reikėtų suvokti kaip reguliarią, besikartojančią, integralią nusikalstamą veiklą, kurią vykdo individas, dirbantis valstybės tarnyboje ir yra susijęs su privačiu verslo subjektu, rinkėjais, su žiniasklaidos auditorija (skaitytojais, žiūrovais), ir kuri pasireiškia piktnaudžiavimu savo padėtimi bei pasitikėjimu siekiant asmeninės naudos, kurią reikėtų suprasti taip pat plačiau, t.y. ne tik kaip materialią, bet ir kaip kitokią, pavyzdžiui, kaip prestižą, galimybę siekti karjeros, kaip atsakomąją paslaugą.
2. Valstybės tarnyboje vis dar esama daug erdvės ir prielaidų piktnaudžiavimui tarnybine padėtimi bei korupcijai, nes valstybės tarnautojams suteiktos plačios ir dažnai neaiškiai apibrėžtos galios, tuo tarpu ūkio subjektų ir gyventojų teisės nėra tinkamai įtvirtintos. Valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojantys teisės aktai yra painūs ir nekonkretūs, pilni prieštaravimų ir daugiasluoksnių išimčių, todėl siūlytina įstatymų leidėjui sukonkretinti ir suderinti teisės aktų, reglamentuojančių valstybės tarnybos, nuostatas.
3. Valstybės tarnybos santykių reguliavimų gausa bei skaidrumo ir nuoseklumo stoka sukuria prielaidas korupcijos plėtotei, o tuo pačiu ekonominės veiklos ribojimui, išteklių švaistymui ir nepagrįstiems draudimams.
4. Galime išskirti tokias pagrindines prielaidas korupcijai Lietuvoje: apribojimai prekybai bei asmenų judėjimui; dviprasmiškas ir komplikotas reglamentavimas bei reguliavimų interpretavimo ir taikymo laisvė; išimčių taikymas; teisės aktų gausa; pareigūnų atsakomybės už padarytus pažeidimus trūkumas; kai kurioms institucijoms nebūdingų funkcijų priskyrimas; menkas procedūrų automatizavimas.
5. Lietuvoje labiausiai korumpuotos yra teisėsaugos, teisingumo įgyvendinimo, priežiūros ar kontrolės funkcijas atliekančios institucijos, todėl korupcijos prevencija atitinkamose institucijose turėtų būti vienas svarbiausių Lietuvos uždavinių norint užtikrinti šalies socialinę-ekonominę plėtrą ir korupcijos mažėjimą.

6. Lietuvoje iki šiol daugiausiai dėmesio skirta korupcijos apraiškoms šalinti viešojo administravimo, muitų ir mokesčių, viešųjų pirkimų, privatizavimo srityse, teisėsaugos ir teisingumo institucijų veikloje. Sustiprintas valstybės institucijų bendradarbiavimas užkardant ir išaiškinant nusikalstamas veikas bei su jais susijusią korupciją. Įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones, buvo nagrinėjami teisės aktai ir jų projektai antikorpuciniu aspektu, atlikti korupcijos paplitimo vertinimai labiausiai korupcijos pažeidžiamose srityse, tačiau siūlytina daugiau dėmesio skirti visuomenės informavimo ir švietėjiškajai antikorpucinio ugdymo veiklai.
7. Manytina, kad mišrusis kovos su korupcija būdas yra efektyvesnis, lyginant su prevenciniu bei "gydymo" būdais, kadangi mišraus kovos su korupcija būdo pagalba yra bandoma ne tik užkirsti kelią korupcijos apraiškoms, bet taip pat stengiamasi efektyvinti ir konkrečių korupcijos faktų spartesnę demaskavimą bei jų tyrimą.
8. Nors Lietuva orientuojasi į mišrų kovos su korupcija būdą, t.y. taiko ir korupcijos prevencijos, ir gydymo nuo korupcijos teisinius mechanizmus bei metodus bei tuo mėgina sukurti skaidrias ūkinių, turtinių santykių reguliavimo procedūras ir mechanizmus, nustatant aiškias ir visiems vienodas taisykles, bei sudarant kliūtis subjektyviems pareigūnų veiksams bei sprendimams, vis dėlto siūlytina išsamiau reglamentuoti valstybės tarnautojų teises ir atsakomybę atliekant jiems priskirtas diskrecinio pobūdžio funkcijas.
9. Specialiųjų tyrimų tarnyba, kaip pagrindinė kovos su korupcija institucija, turi pati susirinkti ir įvertinti reikiamą informaciją ir numatyti tikimybes korupcijai institucijose pasireikšti. Šiai veiklai turėtų gelbsti Korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodika, kurios tikslas - padėti tinkamai atlikti korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymą valstybės ar savivaldybės institucijose ar įstaigose, taip pat viešosiose įstaigose, kurių vienas iš steigėjų yra valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga, ir išskirti veiklos sritis, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai:

- 1) Lietuvos Respublikos Konstitucija. // Valstybės žinios, 1992, Nr.33-1014.
- 2) Lietuvos Respublikos Baudžiamasis kodeksas, patvirtintas 2000 m. rugsėjo 26 d. įstatymu Nr.VIII–1968 // Valstybės žinios. 2000. Nr. 89–2741.
- 3) Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas. // Valstybės žinios. 2002. Nr. 45-1708.
- 4) Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas. // Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.
- 5) Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas. // Valstybės žinios, 2003, Nr.38-1657.
- 6) Lietuvos Respublikos Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas. // Valstybės žinios, 1997, Nr. 2-16; 1998, Nr. 55-1520.
- 7) Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas. // Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2297.
- 8) Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr.IX-771 "Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo". // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355.
- 9) Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. birželio 8 d. nutarimas Nr. VIII-1723 „Dėl ilgalaikių valstybinių saugumo stiprinimo programų rengimo ir įgyvendinimo plano“. // Valstybės žinios, 2000, Nr. 48-1381; 2001, Nr. 82-2837.
- 10) Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos // Valstybės žinios, 1999, Nr. 10-220.
- 11) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 8 d. nutarimas Nr. 1601 "Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo". // Valstybės žinios, 2002, Nr. 98-4339.

Kita literatūra:

- 12) Anticorruption in Transition. A Contribution to the policy Debate. – The World bank, Wasshington, 2000.
- 13) Christian Dr., Fisanick A., Csonka P. ir kt. Šiuolaikinis nusikalstamumas. // red. Tadas Klimas. – Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2002.
- 14) Dapšys A. Organizuotas nusikalstamumas ir korupcija: prevencijos ir kontrolės sistemos kūrimo Lietuvoje prielaidos ir perspektyvos. // Teisės problemos, Nr.4, Vilnius, 1997.
- 15) Dobryninas A., Skapcevičius V. Teisė - kriminalinės justicijos diskursui ir praktikai. // Socialiniai pokyčiai: Lietuva, 1990/1998. – Vilnius, 2000.
- 16) Explanatory Report to Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173), Strasbourg, 1999. // <http://conventions.coe.int>
- 17) Gutauskas A. Tarptautinio organizuoto nusikalstamumo prevencijos organizavimas Lietuvoje. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000.
- 18) Jočienė D. Korupcija postkomunistinėse šalyse // Teisės problemos, 1997, Nr.1.
- 19) Justickis V. Kriminologija. 1 dalis. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
- 20) Korupcijos Lietuvoje tyrimas. Sociologinis aspektas. 1999 m. sausis. Ataskaitą parengė dr. V. Gaidys ir dr. D. Tureikytė. – vilnius, 1999.
- 21) Kuconis P., Nekrošius V. Teisėsaugos institucijos. Antrasis leidimas. – Vilnius, 2001.
- 22) Measures to prevent corruption, Study of European Centre for Parliamentary Research and Documentation in the EU Member States. – Strasbourg, 1999.
- 23) Nacionalinės kovos su korupcija programos peržiūra ir įgyvendinimas, Sektorių kovos su

- korupcija strategijų ir veiksmų planų parengimas ir įgyvendinimas – Lietuva. LI9913.02 Lietuvos muitinės kovos su korupcija strategija: veiksmų plano peržiūra. 2002 m. birželis. // puslapis internete: <http://www.stt.lt>
- 24) Noonan John T. Bribes. The Intellectual History of Moral Idea. – Berkley, Los angeles, 1984.
 - 25) Paatii Ofosu-Amaach W., Raj Sopromanien, Kishor Uprety. Combating Corruption. A Comparative review of Selected Legal Aspects of state Practice and Major international initiatives. – Washington, 1999.
 - 26) Pivoriūnas A. Nusikaltimai valstybės tarnybai ir korupcija – problemos ir jų sprendimo būdai. // Justitia, 1997, Nr.6.
 - 27) Puslapis internete: <http://www.cust.lt/lt/rubric?rubricID=190>
 - 28) Puslapis internete: <http://www.transparency.lt>
 - 29) Puslapis internete: <http://www.anticorruptionnet.org/index.txt.html#>
 - 30) Raudonienė A. Modernėjanti klasikinio korupcijos apibrėžimo Lietuvoje kaita. // Jurisprudencija, t.32 (24). – P. 114-121.
 - 31) Raudonienė A. Korupcijos kategorijų analizė. // Jurisprudencija, t.41 (33). – P. 81-90.
 - 32) Rose-Ackerman Susan. Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma. – Vilnius, 2001.
 - 33) Survey of the Struggle of Law Enforcement Agencies Against Corruption in Ukraine // Organized Crime Watch Volume 1, No.6. – Washington, D.C., 1999.
 - 34) Šimkus K. Organizuotas nusikalstamumas kaip grėsmė nacionaliniam saugumui. // Teisinės valstybės link. Jurisprudencija, t.15 (17), 2001.
 - 35) Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.
 - 36) Tarptautinių žodžių žodynas A-K. // Vilnius: Žodynas, 1999.
 - 37) Tyrimas “Korupcinės situacijos Lietuvoje preliminarinis įvertinimas bei kovos su korupcija strategijos metmenų parengimas”. Baigiamasis pranešimas, Vilnius, 1999.
 - 38) The TI Source Book Part A: Analytical Framework.
 - 39) The Criminal Law Copnvention on Corruption and explanatory report. Counsil of Europe, 1999.
 - 40) Trumpa U. Korupcijos šaknų šalinimas – efektyvios kovos su korupcija pagrindas. Pranešimas konferencijoje “Nuo valdymo reformos link efektyvios kovos su korupcija”. Vilnius, 2001 m. birželio 20 d. // Interneto adresas: <http://www.lrinka.lt/Renginia/Antikorupc.phtml> [žiūrėta: 2004 - lapkričio 4 d.].
 - 41) Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. – Transparency international Lietuvos skyrius, 2002.
 - 42) Vilpišauskas R. Muitinės procedūros. // Korupcijos šaknų šalinimas – efektyvios kovos su korupcija pagrindas. Vilnius, 2002.
 - 43) Volanas A. Rinktiniai raštai. – Vilnius, 1996.
 - 44) VII Baltijos šalių kriminologų simpoziumas. Nusikalstamumo prevencija ir baudžiamoji politika pereinant į rinkos ekonomiką, Vilnius, 1995.

SANTRAUKA (lietuvių kalba)

Magistro baigiamojo darbo tema “Korupcijos prevencijos teisinių pagrindų Lietuvoje kriminologinė analizė” yra aktuali, nes Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, korupcijos šaknys glūdi praeityje, o dabartis augina ir leidžia naujas korupcijos pasireiškimo formas, kurias keisdama korupcija prasiskverbia į įvairias valstybines institucijas, politikos sferą, privatų sektorių, o neretai įgyja ir tarptautinį pobūdį. Visa tai daro neigiamą įtaką šalies ekonomikos plėtrai, trukdo laisvai bei sąžiningai konkurencijai, griaua gyventojų pasitikėjimą valstybinėmis institucijomis, o taip pat - ir pačia valstybe.

Baigiamajame darbe siekiama susipažinti su korupcijos kriminologinės charakteristikos ypatumais ir aptarti šio reiškinio prevencijos teisinius pagrindus. Siekiant tokios tikslo, darbe, lyginant ir vertinant Lietuvos įstatymus ir tarptautinius teisės aktus, reglamentuojančius korupcijos sampratą ir kovos su šiuo reiškiniu pagrindus, pateikiama korupcijos sampratų įvairovė, išskiriamos korupcijos kaip kompleksinės problemos visuomenėje priežastys ir pasekmės, išskiriami bei pakomentuoti korupcijos prevencijos ypatumai, supažindinama su korupciją tiriančių institucijų teisiniu statusu ir jų vykdoma veikla. Darbo pabaigoje išskiriamos tyrimo metu padarytos išvados ir, remiantis įvairių autorių nuomonėmis, teisės aktų analize bei atliktos anketinės apklausos duomenimis, pateikti pasiūlymus korupcijos prevencijos Lietuvoje tobulinimo klausimais.

Atlikus teisės aktų ir mokslinės literatūros analizę, taip pat susistemintus pareigūnų, tiriančių korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, anketinės apklausos rezultatus, darbo pabaigoje konstatuojama, kad valstybės tarnybos santykių reguliavimų gausa bei skaidrumo ir nuoseklumo stoka sukuria prielaidas korupcijos plėtotei. Įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones, nors ir buvo nagrinėjami teisės aktai ir jų projektai antikorupcinio aspektu, atlikti korupcijos paplitimo vertinimai labiausiai korupcijos pažeidžiamose srityse, tačiau siūlytina daugiau dėmesio skirti visuomenės informavimo ir švietėjiškajai antikorupcinio ugdymo veiklai.

SUMMARY

This Master Thesis deals with a very urgent theme, criminological analysis of legal grounds for prevention of corruption, since in Lithuania, like in many other countries, the roots of corruption lie in the past, but nowadays the new forms of corruption are emerging and penetrating into various public institutions, politics, private sector, and they often acquire international character. All the above mentioned factors have negative impact on the country's economic development, they impede free and fair competition, discredit the state authorities, and even the state itself, with the public.

The Thesis aims at introducing the specific features of criminological characteristic of corruption and at discussing the legal grounds for prevention of the said phenomenon. With this aim in mind, through comparison and analysis of the Lithuanian laws and international legal acts providing the concept of corruption and principles of fight against this phenomenon, the features of corruption prevention were specified and explained, as well as the legal status and activities of institutions engaged in investigation of corruption were introduced. Finally, the Thesis gives conclusions and provides suggestions on how to improve prevention of corruption in Lithuania based on the opinion of various authors, analysis of laws and legal acts and data of the survey carried out.

Analysis of legal acts and research materials, as well as the systematized results of the survey of the officers involved in investigation of criminal acts related to corrupt practices show that abundance of regulations of the relations within the civil service, on the one hand, and lack of transparency and consistency, on the other, create conditions for development of corruption. Although legal acts and their drafts were analysed in the light of anti-corruption, the analysis of spread of corruption in the most vulnerable areas showed that in order to implement the corruption prevention measures it should be suggested to give more attention to development of such activities as informing and educating the public in the field of prevention of corruption.

ANONIMINĖ ANKETA

**KORUPCIJOS ATVEJUS TIRIANČIŲ PAREIGŪNŲ POŽIŪRIS Į KORUPCIJĄ IR JOS
PREVENCIJĄ LIETUVOJE**

Gerb. Respondente,

Dauguma nusikaltimų valstybės tarnybai – tai korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos, kuriomis daroma žala atsispindi tame, kad demokratijos stiprinimas, valstybės valdžios vykdymas, teisinės valstybės kūrimas, tautos ūkio organizavimas bendrai tautos gerovei, kitų valstybės, visuomenės reikalų tvarkymas neįmanomas be tam tikros institucijų sistemos - valstybės aparato, kuris turi dirbti teisėtai bei efektyviai. Todėl kova su tokio pobūdžio nusikalstamomis veikomis turi būti vykdoma organizuotai ir pagrįsta atitinkamais teisiniais pagrindais.

Šio tyrimo pagalba siekiame išsiaiškinti korupcijos atvejus tiriančių pareigūnų požiūrį į korupciją bei jos prevenciją Lietuvoje.

Ši anketa yra anoniminė, todėl tikiuosi, kad Jūsų nuoširdūs atsakymai, paremti praktine patirtimi, padės gauti teisingus ir objektyvius tyrimo rezultatus. Jums tinkamiausius atsakymus prašau pažymėti kryželiu ☒ arba parašyti savo nuomonę nurodytoje vietoje.

Respondento:

Nr.

Amžius
 Išsilavinimas.....
 Pareigos.....
 Stažas.....

Anketavimo klausimai:

1). Kaip manote, ar korupcija – dažnas reiškinys Lietuvoje?:

- labai dažnas;
- dažnas;
- nežinau;
- ne dažnas;
- retas;
- labai retas;
- jo visiškai nėra;

2). Kaip manote, kokios yra pagrindinės korupcijos Lietuvoje priežastys?:

- vis dar gajus ydingas sovietmečio požiūris į asmeninę nuosavybę;
- žemas mūsų valstybės ekonominis išsivystymas;
- žema valstybės tarnautojų ir pareigūnų kvalifikacija ir bendras išprusimas;
- neveikli ir neefektyvi teismų sistema ir neveiksmingi įstatymai;
- skurdžios lėšos, skiriamos kovai su korupcija;
- kitos (nurodyti)

3). Kaip manote, kuris iš pateiktų korupciją, kaip reiškinį Lietuvoje, apibūdinančių bruožų yra pats svarbiausias?

- reiškiasi keliuose sferose;
- seniai egzistuojantis reiškinys, ypatingai suaktyvėjęs pereinamuoju laikotarpiu po nepriklausomybės atkūrimo;
- nėra vieningos teisiniu aktu apibrėžtos korupcijos sąvokos, pati korupcijos doktrinos kūrimo pradžia;
- dideliu latentiskumu pasižymintis reiškinys;
- iškreipia teisingumo sampratą, valstybinės tarnybos esmę ir taip pažeidžiamas pats svarbiausias visuomeninis gėris – teisinė valstybė
- kita

4). Įvardijant korupciją kaip problemą, išskiriamos dvi pagrindinės jos sudedamosios dalys. Kuri iš jų, Jūsų nuomone, dažniausiai sąlygoja korupcijos atvejus Lietuvoje?

- asmenys, dalyvaujantys šiame nusikaltime, jų motyvai, interesai ir pažeidžiamos teisės normos (tradiciškai teisininkų nagrinėjamos nusikaltimo dalys: subjektas, objektas, objektyvinė pusė, subjektyvinė pusė)
- tvarka (arba dažniausiai - betvarkė), kuri sudaro sąlygas vienai iš pusių mokėti pinigus, o kitai pusei už atitinkamas paslaugas juos paimti
- nežinau

5). Kaip manote, kuris iš šių faktorių, sukuriančių korupcines sąlygas, labiausiai įtakoja korupcijos pasireiškimą?:

- piniginiai srautai, tekantys per valstybinių institucijų biudžetus
- neskaidri, sudėtinga ir nuolat besikeičianti ekonomikos reguliavimo sistema
- reguliavimo iškreipta rinka
- politinės atsakomybės stoka
- kita

6). Kurie iš žemiau įvardintų veiksmy, Jūsų nuomone, galėtų būti efektyviausi norint sumažinti arba panaikinti esmines korupcijos priežastis?

- atlikti valstybės funkcijų reviziją identifikuojant nereikalingas ir korupcijai patrauklias funkcijas bei jas panaikinti
- mažinti valstybinį perskirstymą ir valstybinę nuosavybę
- optimizuoti ir racionalizuoti pateisinamas valstybės funkcijas, pavyzdžiui, priimti nuostatą veiklą reguliuoti tik tokiu atveju, jei įrodoma, kad reguliavimas yra tinkama priemonė konkrečiam tikslui pasiekti, prieš tai nusprendus, ar siektinas pats tikslas. Tikslą įvardinti įstatyme, nustatančiame reguliavimą
- visiems reguliavimams nustatyti veikimo peržiūros ir įvertinimo terminus
- maksimaliai automatizuoti ir nuasmeninti reguliavimo funkcijas

7). Ar, jūsų nuomone, norint žinoti, ar reikia, ir ar verta imtis antikorpucinių priemonių, reikia gerai įsivaizduoti korupcijos sukeltus padarinius ir grėsmę?

- sutinku
- iš dalies sutinku
- iš dalies nesutinku

- nesutinku
- nežinau

8). Ar, Jūsų nuomone, Lietuvoje yra sukurta pakankama teisinė bazė, skirta korupcijos prevencijai?

- sutinku
- iš dalies sutinku
- iš dalies nesutinku
- nesutinku
- nežinau

Nuoširdžiai dėkojame už atsakymus.