

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Baudžiamosios justicijos katedra**

**Elizos Miškinytės**  
V kurso, baudžiamosios justicijos  
studijų šakos studentės

**Magistro darbas**

**KORUPCIJOS PREVENCIJOS IR KONTROLĖS TEISINIO  
REGLAMENTAVIMO ANALIZĖ**

**THE ANALYSIS OF THE LEGAL REGULATION ON  
CORRUPTION PREVENTION AND CONTROL**

Vadovas: dr. G. Sakalauskas  
Recenzentas: doc. dr. E. Bieliūnas

Vilnius, 2011

# TURINYS

ĮVADAS .....	3
1. KORUPCIJA IR JOS PAPLITIMAS .....	6
1.1. Korupcijos samprata .....	6
1.2. Korupcijos priežastys ir sąlygos .....	12
1.3. Korupcijos paplitimas Lietuvoje.....	18
2. KORUPCIJOS PREVENCIJOS IR KONTROLĖS TEISĖS AKTŲ SISTEMA LIETUVOJE.....	23
3. KORUPCIJOS PREVENCIJOS IR KONTROLĖS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS .....	28
3.1. Korupcijos prevencijos ir kontrolės samprata .....	28
3.1.1. Korupcijos prevencijos samprata, tikslai ir uždaviniai .....	28
3.1.2. Korupcijos kontrolės samprata ir formos .....	30
3.2. Korupcijos prevencijos ir kontrolės priemonės, jų teisinio reglamentavimo ypatumai.....	35
3.2.1. Korupcijos rizikos analizė .....	37
3.2.2. Kovos su korupcija programos.....	44
3.2.3. Teisės aktų ir jų projektų antikorpucinis vertinimas .....	50
3.2.4. Visuomenės švietimas ir informavimas .....	55
3.2.5. Informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas.....	58
3.2.6. Kitos korupcijos prevencijos priemonės .....	60
3.3. Kovos su korupcija politika užsienio šalyse .....	62
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	67
LITERATŪRA .....	70
SANTRAUKA .....	75
SUMMARY .....	76

## ĮVADAS

### *Temos aktualumas ir problematika*

Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, korupcijos šaknys glūdi praeityje, o dabartis augina ir leidžia naujas ataugas. Keisdama savo formas, pasireiškimo būdus, korupcija prasiskverbia į įvairias valstybines institucijas, politikos sferą, privatų sektorių, o kartais įgyja ir tarptautinį pobūdį. Visa tai neabejotinai daro neigiamą įtaką šalies ekonomikos plėtrai, trukdo laisvai ir sąžiningai konkurencijai, griauna gyventojų pasitikėjimą valstybinėmis institucijomis ir pačia valstybe. Korupcijos apraiškos kenkia ir Lietuvos tarptautiniam prestižui (pavyzdžiui, daro įtaką užsienio investicijų Lietuvoje mastams, visuomenės požiūriui į šalį ir kt.).

Suprasdama korupcijos daromą žalą ir keliamą grėsmę, tiek Lietuvos valdžia, tiek ir visuomenė, jau ne vienerius metus įvairiais būdais ir priemonėmis mėgina kovoti su šiuo reiškiniu. Tačiau nepaisant nemenkos nacionalinės antikorpucinių įstatymų bazės, tarptautinius standartus atitinkančio korupcijos kontrolės bei kovos su ja organizavimo tarpinstituciniu lygiu, korupcijos paplitimas Lietuvoje įvairiose šalies srityse parodo, kad šiuo metu egzistuojantys antikorpuciniai barjerai yra mažai veiksmingi, nes korupcine veikla užsiimantys asmenys prie jų prisitaiko ir atranda būdų juos apeiti. Būtent todėl privaloma ieškoti sričių (pirmiausia – valstybės teisinėje sistemoje), stabdančių efektyvios kovos su korupcija politikos šalyje veikimą, remtis užsienio antikorpucinių strategijų pavyzdžiu bei atrasti naujų būdų siekiant užkirsti kelią korupcijos plitimui. Todėl pagrindinis šiame darbe keliamas klausimas (problema) – kaip patobulinti korupcijos prevencijos ir kontrolės teisinį reglamentavimą Lietuvoje?

### *Darbo objektas, tikslas ir uždaviniai*

Pagrindinis šio darbo tikslas – išanalizuoti korupcijos prevenciją ir kontrolę reglamentuojančius teisės aktus Lietuvoje ir nustatyti tobulintinas kovos su korupcija sritis siekiant užkirsti kelią korupcijai bei sumažinti jos mastus. Todėl šio tyrimo objektas – korupcijos prevenciją ir kontrolę reglamentuojančių teisės aktų sistema Lietuvoje. Darbo tikslui pasiekti išskirti pagrindiniai uždaviniai:

1. Atskleisti korupcijos sampratą, jos priežastis bei apžvelgti jos paplitimą Lietuvoje.
2. Apžvelgti korupcijos prevenciją ir kontrolę reglamentuojančių teisės aktų sistemą.

3. Išnagrinėti Lietuvoje taikomas korupcijos prevencijos ir kontrolės priemonės, jų veiksmingumą.
4. Apžvelgti užsienio šalių taikomą antikorpucinę politiką bei išskirti esminius jos privalumus.
5. Nustatyti Lietuvos antikorpucinės politikos tobulinimo gaires.

#### *Tyrimo metodai ir šaltinių įvertinimas*

Darbe buvo taikyti bendrieji mokslinio tyrimo metodai: mokslinės literatūros palyginamoji analizė ir sintezė, interpretavimas, sisteminimas bei klasifikavimas. Darbo temai atskleisti buvo nagrinėjami pagrindiniai korupcijos prevenciją ir kontrolę reglamentuojantys Lietuvos ir tarptautiniai teisės aktai. Nagrinėjant korupcijos, jos prevencijos ir kontrolės sampratas, nustatant jos atsiradimo priežastis, taip pat nustatant svarbiausius šalių antikorpucinės politikos elementus buvo naudojamos Lietuvos ir užsienio šalių autorių moksliniais literatūros šaltiniais: anglų, lenkų bei rusų. Be to, darbe apžvelgiama daug Lietuvos ir užsienio organizacijų atliktų sociologinių tyrimų (tarp jų naudojamos pagrindiniais tarptautinės kovos su korupcija organizacijos *Transparency International* atliktų tyrimų rezultatais), nagrinėjamos Specialiųjų tyrimų tarnybos bei Lietuvos prokuratūros veiklos ataskaitos, naudojami kiti statistiniai duomenys.

Korupcijos tema rašė daugelis Lietuvos ir užsienio autorių: S. Rose–Ackerman, Klitgaard R., A. A. Вартумян, J. Zbieranek, J. Kucharczyk, E. Wancerz, В. И. Красиков, Ю. А. Нисневич, В. А. Номоконов, A. Dobryninas, I. Michailovič, J. Piliponytė, J. Palidauskaitė ir kt. Daugiau kyšininkavimo problematika domėjosi L. Pakštaitis, I. Gavelytė. Korupcijos sampratą, jos rūšis bei formas, būklę bei teisinę bazę Lietuvoje išsamiai analizavo S. Vaitiekus, daugiau moksliniu požiūriu taip pat nagrinėjo V. Justickis, pateikiant teisinį ir kriminologinį korupcijos vertinimą, diagnostikos metodus, priežastis, kovos su korupcija priemones, tendencijas Lietuvoje ir kt. Tačiau pažymėtina, kad teisės literatūroje trūksta korupcijos prevencijos ir kontrolės sistemos ir ypač korupcijos prevencijos priemonių Lietuvoje teisinio reglamentavimo įvertinimo, todėl visa tai nagrinėjama šiame darbe.

#### *Darbo struktūra*

Darbas susideda iš trijų dalių. Pirmoje šio darbo dalyje apibūdinama korupcijos sąvoka, išskiriamos pagrindinės jos priežastys, taip pat apžvelgiamas korupcijos paplitimas Lietuvoje, šie duomenys lyginami su užsienio šalių korupcijos paplitimo rodikliais, įvertinamas visuomenės požiūris į šį reiškinį.

Antroje darbo dalyje apžvelgiami esminiai korupcijos prevenciją ir kontrolę reglamentuojantys, taip pat netiesiogiai su antikorupcine politika susiję teisės aktai. Nagrinėjami teisės aktai šioje darbo dalyje yra grupuojami pagal atitinkamus požymius. Teisės aktų apžvalga šiame darbe apima tarptautinius teisės aktus bei Lietuvos įstatymus, poįstatyminius aktus, strateginius dokumentus ir kt.

Trečioje darbo dalyje atskleidžiama korupcijos prevencijos ir kontrolės samprata. Remiantis ja, nagrinėjamos pagrindinės teisės aktuose reglamentuojamos korupcijos prevencijos ir kontrolės priemonės, nustatomi atitinkamos srities teisinio reglamentavimo pranašumai ir trūkumai (tobulintinos sritys). Pagrįstų išvadų kėlimui naudojamos faktiniai statistiniai duomenimis, oficialių tyrimų duomenimis bei rekomendacijomis.

Ketvirtos šio darbo dalies paskirtis – apžvelgti užsienio šalių gerąją praktiką antikorupcinės politikos formavime. Pagrindinis uždavinys – išskirti svarbiausius užsienio šalių kovos su korupcija strategijų elementus, kurie lėmė efektyvią šių valstybių vykdomą antikorupcinę politiką bei aukštą rezultatų pasiekimą kovoje su korupcija.

Išanalizavus korupcijos prevenciją ir kontrolę reglamentuojančius teisės aktus Lietuvoje, nustatyta, kad egzistuoja kelios, tačiau vienos esminių sričių, stabdančių efektyvų korupcijos prevencijos ir kontrolės funkcionavimą šalyje. Darbo pabaigoje pateiktos išvados ir pasiūlymai yra reikšmingi ateityje formuojant antikorupcinę politiką Lietuvoje: tobulinant korupcijos reiškinių apibrėžiančius teisės aktus, egzistuojančių korupcijos prevencijos priemonių teisinį įtvirtinimą bei įgyvendinimą bei nurodant naujus būdus, padėsiančius užkirsti kelią korupcijos atsiradimui ar korupcijos paplitimo mastui sumažinti.

# 1. KORUPCIJA IR JOS PAPLITIMAS

## 1.1. Korupcijos samprata

Siekiant išanalizuoti, kaip teisiškai reglamentuojama korupcijos prevencija ir kontrolė Lietuvoje, pirmiausia reikia išsiaiškinti, kaip korupcija yra suprantama ir apibūdinama įvairiuose Lietuvos, Europos Sąjungos (toliau – ES) norminiuose teisės aktuose, teisės doktrinoje ir apibrėžti jos sąvoką šio darbo nagrinėjimo ribose. Todėl šioje dalyje yra ieškoma atsakymų į šiuos pagrindinius klausimus: kas yra korupcija? kokios jos sudedamosios dalys?

Analizuojant literatūros šaltinius apie korupciją, jos sampratą, faktiškai kiekviename iš jų pradedama rašyti nuo to, kad korupcija yra sudėtingas bei kompleksinis reiškinys, todėl yra sunku ją apibrėžti ir sukurti vieningą definiciją (pasaulyje egzistuoja daugiau kaip 300 korupcijos apibrėžimų)<sup>1</sup>. Tarptautinių žodžių žodynas nurodo, kad žodis „korupcija“ yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio „*corruptio*“, reiškiančio „papirkimą“, „gadinimą“ ir paaiškina, kad tai yra tarnybinės padėties panaudojimas pasipelnymo tikslais; pareigūno ar politinio veikėjo papirkimas<sup>2</sup>, tačiau korupcijos reiškiniui apibrėžti natūralu, kad vien šios definicijos nepakanka.

Korupcijos reiškinys gali būti suprantamas įvairiais požiūriais: ekonominiu, politiniu, socialiniu ar teisiniu. Korupcija plačiąja prasme egzistuoja tiek viešajame tiek privačiame sektoriuje, žiniasklaidoje, politikoje ir t. t.<sup>3</sup>, tačiau istoriniu požiūriu nusikaltimai valstybei visuomet buvo laikomi pavojingesniais<sup>4</sup>, todėl korupcijos sąvoka dažniausiai yra siejama su korupcija viešajame sektoriuje. Be to, vertėtų pažymėti, kad pagal savo pobūdį neretai korupciją skirstoma į „didžiąją“ (arba „sistemingą“) ir „mažąją“ (arba „žemutinę“)<sup>5</sup>. Į pirmąją yra įtraukiami politinio ir ekonominio elito atstovai. Tai didžiausią visuomenės dėmesį pritraukianti korupcijos forma. Tuo tarpu „mažoji korupcija“ apima paprastus žmones kasdieniame gyvenime (dažniausiai būdingas kyšininkavimas)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. Vilnius: *Transparency International*. Vilnius, 2002. P. 14.

<sup>2</sup> Tarptautinių žodžių žodynas. Vyriausioji enciklopedijų redakcija. Vilnius, 1985.

<sup>3</sup> Michailovič I. Korupcija pagal Europos Sąjungos dokumentus ir kai kurie Lietuvos baudžiamojo teisinio reglamentavimo aspektai // *Teisė*, 2004. Nr. 50.

<sup>4</sup> Justickis V. *Kriminologija*. Vilnius, 2001. P. 347.

<sup>5</sup> Klitgaard R. ir kt. *Korumpuoti miestai. Praktinis korupcijos gydymo ir prevencijos vadovas*. Vilnius, 2005.

<sup>6</sup> Michailovič I. Korupcijos apibrėžimo problematika // *Teisė*. Nr. 54, 2005. P. 68-84.

Atsakymą į klausimą „kas yra korupcija?“ pirmiausia reikėtų ieškoti norminiuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose korupcinio pobūdžio veikas. ES galiojančiuose ir korupcijos problemą sprendžiančiuose teisės aktuose pasigendama vieningo korupcijos sąvokos apibrėžimo. Štai Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos nėra aiškiai išdėstoma, kas yra korupcija (ji konvencijoje tapatinama su kyšininkavimu), tačiau nurodoma, kad korupcija (kyšininkavimas) gali būti tiek aktyvi, tiek pasyvi bei gali egzistuoti tiek viešojoje, tiek privačiojoje sferose. Pagal šią konvenciją aktyviuoju kyšininkavimu viešajame sektoriuje laikomi „*tyčiniai bet kurio asmens veiksmai, kai jis tiesiogiai ar netiesiogiai žada, siūlo ar duoda bet koki nepagrįstą atlygį bet kuriam (...) valstybės pareigūnui, skirtą jam pačiam arba bet kuriam kitam asmeniui, už jo, kaip valstybės pareigūno, veikimą arba neveikimą*“<sup>7</sup>. Tuo tarpu pasyvusis kyšininkavimas suprantamas kaip „*bet kurio valstybės pareigūno veiksmai, kai jis tiesiogiai arba netiesiogiai prašo arba gauna bet koki nepagrįstą atlygį, skirtą sau pačiam ar bet kuriam kitam asmeniui arba kai jis priima pasiūlymą ar pažadą dėl tokio atlygio už jo, kaip valstybės pareigūno, veikimą arba neveikimą*“. Analogiškai skirstant į aktyviają ir pasyviają korupciją (kyšininkavimą) panašiai yra aiškinama ir kitoje ES Konvencijoje dėl kovos su korupcija<sup>8</sup>, taip pat Civilinės teisės konvencijoje dėl korupcijos, kurios 2 straipsnyje sakoma, kad „*korupcija – tiesioginis ar netiesioginis kyšio arba kito nepagrįsto atlygio ar pažado dėl tokio atlygio prašymas, siūlymas, davimas ar priėmimas, kuris iškreipia asmens, gaunančio kyšį, nepagrįstą atlygį ar pažadą dėl kyšio ar nepagrįsto atlygio, tinkamą bet kurios pareigos atlikimą ar reikalaujamą elgseną*“<sup>9</sup>.

Vertinant korupcijos apibrėžimus, pateikiamus pagrindinėse ES konvencijose kovai su korupcija, pastebima, kad korupcija šių konvencijų ribose yra tapatinama su kyšininkavimu. Beje, įdomu tai, kad ir Lietuvos visuomenė korupcijos sąvoką sieja tik su kyšio davimu arba ėmimu. Taip korupciją supranta apie 62 proc. gyventojų ir 59 proc. įmonių vadovų<sup>10</sup>. Remiantis ES teisės aktų korupcijos suvokimu galima išskirti pagrindinius korupcijos bruožus:

- korupcinio pobūdžio veika pasireiškia tiesioginiais ar netiesioginiais veiksmais;
- apima tokius veiksmus: siūlymą, prašymą, davimą, priėmimą;
- korupcijos priemonė – kyšis, nepagrįstas atlygis arba pažadas dėl tokio atlygio;

<sup>7</sup> Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos // Žin., 2002, Nr. 23-853.

<sup>8</sup> Konvencija dėl kovos su korupcija, susijusia su Europos Bendrijų pareigūnais ar Europos Sąjungos valstybių narių pareigūnais, parengta vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsnio 2 dalies c punktu // Žin. 2004, Nr. 67-2353; Nr. 154-5601.

<sup>9</sup> Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos // Žin., 2002, Nr. 126-5733.

<sup>10</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007. Transparency International tyrimas, 2007 gruodis.

- subjektas – valstybės pareigūnas arba bet kuris kitas asmuo, kuris priimant kyšį iškreipia bet kurios pareigos atlikimą ar reikalaujamą elgesį (t. y. apima tiek viešąjį tiek privatųjį subjektą).

Išanalizavus korupcijos sampratą ES teisės aktuose palyginimui vertėtų išnagrinėti ir Lietuvos teisės aktuose minimus korupcijos apibrėžimus. Štai Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programa<sup>11</sup> pateikia tokį korupcijos apibrėžimą: „korupcija – 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“. Lyginant su ES konvencijose įtvirtintomis korupcijos sąvokomis galima pastebėti, kad Nacionalinėje kovos su korupcija programoje korupcija objektyviosios pusės prasme apibūdinama plačiau, kaip neatitinkantis elgesys ir apima dar du svarbius aspektus – naudos sau ar kitiems siekimas, bei kenkimas asmenų ir valstybės interesams. Toks korupcijos apibrėžimas tiksliau apibūdina korupcijos prigimtį ir esmę.

Kitas Lietuvos teisės akto – Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo – 2 straipsnio 2 dalis išvardija, kokios nusikalstamos veikos laikomos korupcinio pobūdžio<sup>12</sup> ir remiantis svarbiausiu Lietuvos korupciją reglamentuojančiu teisės aktu – Lietuvos Respublikos baudžiamuoju kodeksu (toliau – BK) – galima pateikti korupciją sudarančių nusikalstamų veikų sąrašą bei jų turinį<sup>13</sup>, t. y.:

- kyšininkavimas – tai nusikalstama veika, kai valstybės tarnautojas ar jam prilygintas asmuo, savo ar kitų naudai tiesiogiai ar netiesiogiai priėmė, pažadėjo ar susitarė priimti kyšį, reikalavo ar provokavo jį duoti už teisėtą ar neteisėtą veikimą ar neveikimą vykdant įgaliojimus (BK 225 str.);
- tarpininko kyšininkavimas – tai nusikalstama veika, kai asmuo, pasinaudodamas savo visuomenine padėtimi, tarnyba, įgaliojimais, giminyste, pažintimis ar kita tikėtina įtaka valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai, tarptautinei viešajai organizacijai, jų tarnautojui ar jam prilygintam asmeniui už kyšį pažadėjo paveikti atitinkamą instituciją, įstaigą ar organizaciją, valstybės tarnautoją ar jam prilygintą asmenį, kad jie atitinkamai teisėtai ar neteisėtai veiktų ar neveiktų (BK 226 str.);

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo // Žin., 2002, Nr. 10-355.

<sup>12</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297.

<sup>13</sup> Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas // Žin., 2000, Nr. 89-2741.



- papirkimas – tai nusikalstama veika, kai asmuo tiesiogiai arba netiesiogiai pasiūlė, pažadėjo duoti arba davė kyši valstybės tarnautojui ar jam prilygintam asmeniui už pageidaujama teisėtą arba neteisėtą veikimą ar neveikimą vykdant įgaliojimus, arba tarpininkui siekdamas tų pačių rezultatų (BK 227 str.);
- kitos nusikalstamos veikos, jeigu jos padarytos viešojo administravimo sektoriuje arba teikiant viešąsias paslaugas siekiant sau ar kitiems asmenims naudoti, pavyzdžiui, piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi arba įgaliojimų viršijimas; piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais; sukčiavimas; turto pasisavinimas ar iššvaistymas; tarnybos paslapties atskleidimas ir kitos nusikalstamos veikos, kai tokių veikų padarymu siekiama ar reikalaujama kyšio, papirkimo arba nuslėpti ar užmaskuoti kyšininkavimą ar papirkimą.

Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo 2 straipsnio 2 punkte minėtos nusikalstamos veikos yra sudėtos į korupcijos apibrėžimą, t. y.: „korupcija – asmens pasižadėjimas, siūlymas ar davimas bet kokio neteisėto atlygio valstybės politikui, pareigūnui ar tarnautojui, taip pat valstybės politiko, pareigūno ar tarnautojo tiesioginis ar netiesioginis prašymas arba priėmimas bet kokio neteisėto atlygio sau ir kitam asmeniui arba priėmimas pasiūlymo ar pažado dėl tokio atlygio už tam tikrą funkcijų vykdymą ar nevykdymą, taip pat asmens pažadėjimas, siūlymas ar davimas bet kokio neteisėto atlygio bet kuriam asmeniui, kuris teigia galintis daryti įtaką valstybės politikui, pareigūnui ar tarnautojo sprendimams, tiesioginis ar netiesioginis prašymas ar priėmimas bet kokio neteisėto atlygio arba priėmimas pasiūlymo ar pažado dėl tokio atlygio, taip pat bendrininkavimas darant šioje dalyje nustatytas veikas“<sup>14</sup>. Taigi šis apibrėžimas apima daugelį korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų, tačiau dėl šios priežasties yra gan sudėtingai sukonstruotas ir painus. Kaip teigia V. Justickis, korupcijos apibrėžimas, sukonstruotas kaip veikų, turinčių korupcinio pobūdžio elementų, išvardijimu, laikomas labiausiai paplitusiu<sup>15</sup>, tačiau reikėtų sutikti su šiuo autoriumi ir pažymėti, kad toks apibrėžimo sukonstravimas nepaaiškina, kuo remiantis išvardyti nusikaltimai priskiriami korupcijai. Teisingiausia būtų korupcijos sampratą apibrėžti per korupcijai priskiriamų nusikaltimų bendrus esminius požymius (kaip įprastai konstruojamos bet kokio kito dalyko sąvokos). Šiam tikslui reikėtų remtis ne vien teisės aktais, bet ir teisės doktrinoje egzistuojančiomis teorijomis bei nuomonėmis.

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Žin., 2000, Nr. 41-1162.

<sup>15</sup> Justickis V. Kriminologija. Vilnius, 2001. P. 345.

Tarptautinė organizacija kovai su korupcija *Transparency International* korupciją supranta kaip piktnaudžiavimą valdžia siekiant asmeninės naudos<sup>16</sup>. Taigi pirmas svarbus korupcijos bruožas (minimas ir Nacionalinės kovos su korupcija programoje) – asmeninės naudos siekimas. Klasikiniu laikomas profesoriaus J. S. Nye korupcijos apibrėžimas taip pat sako, kad „korupcija – tai elgesys, kuris nukrypsta nuo viešai suteiktų (rinkimų ar paskyrimo būdu) formalių pareigų dėl privačios (asmeninės, šeimos, grupės) gerovės ar statuso siekio“<sup>17</sup>. Kaip teigia V. Justickis, būtent šis bruožas yra esminis, kadangi, natūralu, jog kiekvienu atveju valstybės pareigūnas, imdamas kyšį, proteguodamas giminaitį ar pasisavindamas valstybės lėšas siekia asmeninės naudos, pirmiausia suprantamos kaip materialinė nauda, pinigai, bet taip pat ir kaip dovanos, prestižas, karjeros siekimas, atsakomosios paslaugos ir kt.<sup>18</sup> Asmeninė nauda gali būti siejama ne tik su kyšį duodančiu subjektu, bet ir su jo šeimos nariais, giminėmis, draugais ar organizacijomis.

Europos Tarybos kovos su korupcija grupė korupciją apibrėžė tokiu būdu: „korupcija – tai kyšininkavimas ir kitoks elgesys asmenų, kuriems valstybiniame (...) sektoriuje yra pavestos tam tikros pareigos, susijusios su įpareigojimais, patikėtais jiems kaip turintiems valstybės pareigūno (...) statusą, ar kitokiais santykiais, ir kurių tikslas – bet kokia neteisėta nauda sau ir kitiems“. Šis apibrėžimas geras tuo, kad nusako, jog korupcija – tai ne tik kyšininkavimas, bet ir kitokia veikla, turinti korupcinį pobūdį. Be to, šiame apibrėžime yra minimas būtinas korupcijos bruožas – asmeninė nauda.

Svarbus korupcijos apibrėžimo aspektas – subjektas. Korumpuotas gali būti asmuo, turintis tam tikrą tarnybinių įsipareigojimų, dažniausiai suprantamas kaip valdininkas, valstybės tarnautojas, kuriam valstybė patiki tam tikras pareigas ir už jų vykdymą moka tam tikrą atlygį<sup>19</sup>. Kaip teigia Piliponytė J., primityviausiu būdu galima pasakyti, kad korupcija – tai netinkamas valstybės tarnautojo elgesys<sup>20</sup>.

Tačiau korupcijos subjektu gali būti ir valstybės tarnautojui prilyginamas asmuo. BK 230 straipsnio 3 dalyje yra išplėstas valstybės tarnautojo sąvokos apibrėžimas, kuris apima ir asmenis, dirbančius privačiose įstaigose, įmonėse ar organizacijose, jeigu jie turi

---

<sup>16</sup> Transparency international. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)>.

<sup>17</sup> Pruskus V. Korupcija švietime: atsiradimo priežastys ir raiškos formos // Edukologija, T. 15, 2007, Nr. 2, p. 61.

<sup>18</sup> Justickis V. Kriminologija. Vilnius, 2001, p. 345.

<sup>19</sup> *Ibid.* 18, p. 348.

<sup>20</sup> Piliponytė J. Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti // Sociologija. Mintis ir veiksmas. 2004. Nr. 2, p. 83-95.

atitinkamus administracinius įgaliojimus, turi teisę veikti šios įstaigos, įmonės ar organizacijos vardu arba teikia viešąsias paslaugas<sup>21</sup>.

Kalbant apie viešąjį sektorių, reikėtų pažymėti, kad eidamas savo pareigas, valdininkas veikia visuomenės labui, viešaisiais interesais ir, pavyzdžiui, priimant kyšį jis piktnaudžiauja savo turima valdžia, griauna visuomenės pasitikėjimą juo bei pažeidžia viešąjį interesą. Tokiu būdu atsiranda dar vienas požymis – viešojo intereso pažeidimas, kuris taip pat minimas žymių pasaulio korupcijos tyrėjų (A. Heindenheimeris, J. Petersas, S. Welshas) apibrėžimuose ir suprantamas kaip elgesys, nukrypstantis nuo pareigų visuomenei vykdymo, elgesys, pažeidžiantis formalius teisinius standartus, visuomenei priimtinių moralinių principų pažeidimas ir kt.<sup>22</sup>

Lietuvos teismų praktika viešuoju interesu laiko tik tokį interesą, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija<sup>23</sup>. Viešasis interesas – tai, kas objektyviai yra vertinga, reikšminga ir naudinga visuomenei<sup>24</sup>. Kitoje byloje Konstitucinis teismas taip pat pasakė, kad natūrali gamtinė aplinka, gyvūnija ir augalija, atskiri gamtos objektai, taip pat ypač vertingos vietovės yra visuotinę reikšmę turinčios nacionalinės vertybės ir užtikrinti jų apsaugą bei gamtos išteklių racionalų naudojimą ir gausinimą – tai viešasis interesas<sup>25</sup>. Korupcinio pobūdžio veikose visada egzistuoja viešojo intereso pažeidimas ir dažniausiai jis yra susijęs su visuomenės materialia gerove, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų vykdymo atveju, natūralu, kad visuomenė yra suinteresuota, jog viešąjį pirkimą laimėtų mažiausią kainą bei aukščiausią kokybę pasiūlęs tiekėjas, kadangi viešieji pirkimai akumuliuoja visuomenės pinigus. Todėl paperkant valstybės tarnautoją, siekiant laimėti viešąjį pirkimą, natūralu, kad yra pažeidžiamas viešasis interesas, teisėtos valstybės, teisėtų lūkesčių principai.

Išnagrinėjęs korupcijos sudedamuosius elementus V. Justickis pateikia tokį korupcijos apibrėžimą: „*korupcija – tai reguliari, besikartojanti, integrali nusikalstama veikla, 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*“<sup>26</sup>. Šiame apibrėžime V. Justickis išskiria dar vieną bruožą – kartotinumą, reguliarumą, t. y. kad korupcija yra ne atskiras nusikaltimas, o nuolatinis santykis, ilgai

<sup>21</sup> Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas // Žin., 2000, Nr. 89-2741, 230 straipsnis, 3 dalis.

<sup>22</sup> Transparency international, [http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)

<sup>23</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas, byla Nr. 35/03-11/06

<sup>24</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(2)-64-07

<sup>25</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, byla Nr. 15/02

<sup>26</sup> Justickis V. Kriminologija. Vilnius, 2001. P. 349

trunkanti veikla. Tačiau šis bruožas būtų labiau tinkamas išskirti kalbant apie korupciją kriminologiniu požiūriu, t. y. kaip nuolatinis socialinis reiškinys. Bet vertinant baudžiamosios teisės, BK požiūriu, bet kokia korupcinio pobūdžio veika, nors ir padaryta vieno asmens vieną kartą, bus laikoma neteisėta ir traukiama į korupcijos paplitimo statistiką. Todėl manytina, kad šis bruožas nėra būtinas siekiant apibrėžti korupcijos sąvoką.

Apibendrinant šiame skyriuje nagrinėjamą korupcijos sampratą, prieinama prie išvados, kad visgi labiausiai priimtinas dėl savo paprastumo ir išsamumo būtų *Transparency International* pateikiamas apibrėžimas (jį kiek pakoreguojant), kad korupcija – tai piktnaudžiavimas valdžia (savo padėtimi) siekiant asmeninės naudos bei pažeidžiant asmenų bei viešąjį interesą. Be to, apžvelgus daugelį literatūros šaltinių, nagrinėjančių korupcijos reiškinį Lietuvoje, kyla išvada, kad Lietuvos visuomenėje korupcija yra suvokiama per daug siaurai, todėl tikslinga būtų didinti informacijos apie korupciją ir jos pasireiškimo formas sklaidą bei visuomenės švietimą.

## 1.2. Korupcijos priežastys ir sąlygos

Siekiant sukurti veiksmingą korupcijos prevencijos ir kontrolės sistemą, bet kokiai šaliai pirmiausia privalu tiksliai identifikuoti korupcijos priežastis ir sąlygas, t. y. nustatyti veiksnius, kurie lemia korupcijos atsiradimą bei jos paplitimą šioje šalyje ir tik po to pasirinkti ir įgyvendinti atitinkamas priemones, užkertančias kelią korupcijai. Šiuo tikslu šiame skyriuje trumpai apžvelgiamos svarbiausios korupcijos priežastys ir sąlygos, egzistuojančios tiek Lietuvoje, tiek ir kitose šalyse.

Sąvokos *korupcijos priežastys* ir *sąlygos* literatūroje dažniausiai nėra atskiriamos, ir vienos, ir kitos daro įtaką korupcijos reiškinio plėtrai ir yra tarpusavyje susijusios. Visgi korupcijos priežastis reikėtų suprasti kaip ekonominius, socialinius, politinius, kultūrinius ir kt. veiksnius, kurie lemia korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų atsiradimą. Tuo tarpu sąlygos yra suprantamos kaip tam tikros spragos, „galimybės“ apeiti teisę ir pasiekti norimą tikslą, t. y. atlikti korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką<sup>27</sup>. Kitaip sakant esant korupcijos priežastims ir teoriškai neegzistuojant korupcijos sąlygoms, tiesiog nebūtų galimybių atlikti korupcinio pobūdžio veikas. Ir atvirkščiai, nesant korupcijos priežastims, nebūtų ir paties motyvo atlikti korupcinio pobūdžio veiką.

---

<sup>27</sup> 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.

Taigi sunkumų kyla ne tik apibrėžiant korupcijos sąvoką, bet ir nustatant bei atskiriant jos priežastis ir sąlygas (tam tikrais atvejais šios sąvokos gali būti vartojamos kaip sinonimai). Visų pirma, nėra visiškai aišku, kurie veiksniai daro įtaką korupcijai, o kurie yra jos padariniai<sup>28</sup>, pavyzdžiui, žemas šalies ekonominis augimas ilgą laiką buvo laikomas viena iš augančio korupcijos lygio priežasčių, tačiau kita vertus tarptautinės organizacijos korupciją nurodo kaip vieną iš šio reiškinio priežasčių<sup>29</sup>. Antra, dažnai visuomenės nusistatymai bei nuomonės skiriasi nuo mokslinių tyrimų rezultatų, pavyzdžiui, dauguma laikosi nuomonės, kad žemas valstybės tarnautojų atlyginimas yra tiesiogiai susijęs su aukštesniu korupcijos lygiu. Tačiau moksliniai tyrimai daugeliu atvejų ryšio tarp šių dviejų reiškinių nenustato<sup>30</sup>.

Korupcijos priežastys yra skirstomos pagal įvairiausių požymius, tačiau klasikinė klasifikacija susideda iš pagrindinių keturių priežasčių grupių: socialinės–ekonominės, politinės, organizacinės–institucinės, etinės–kultūrinės priežastys<sup>31</sup>.

*Socialinės–ekonominės priežastys.* Korupcijos lygis šalyje daugiausia priklauso nuo šios valstybės ekonominio išsivystymo lygio, t. y. korupciją tiesiogiai veikia žmogaus teisių sistema, supanti aplinka, darbo sąlygos. Dėl šių priežasčių užsienio investuotojai nenori investuoti šalyse, kuriose korupcijos lygis yra aukštas<sup>32</sup>, ir kaip vienas iš sprendimų šioms problemoms spręsti buvo antikorupcinių, etikos kodeksų įvedimas privačiame bei viešajame sektoriuose.

Dar viena korupcijos reiškinį sąlygojančių priežasčių – atlyginimo privačiame ir viešajame sektoriuose skirtumas. Natūralu, kad mažas viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimas veda juos prie naujų papildomų pajamų šaltinių paieškos ir be abejo tai pasireiškia piktnaudžiavimu jų užimama padėtimi. Didesni viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai padidintų darbuotojų užimamų pozicijų vertę, lemtų, kad darbuotojai pradėtų labiau rūpintis savo padėties saugumu bei stabilumu, nebūtų linkę rizikuoti daryti korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas.

Vertinant Lietuvos situaciją, J. Palidaukaitė teigia, kad korupcijos Lietuvoje formavimuisi turėjo įtakos šios aplinkybės: perėjimas nuo centralizuoto ūkio planavimo laisvosios rinkos link, grįžimas prie privačios nuosavybės instituto, buvusio visuomeninio

---

<sup>28</sup> Lambsdorff J. G. Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-Section of Countries? // International Handbook on the Economics of Corruption. 2006. P. 3-52.

<sup>29</sup> Heywood P., Meyer-Sahling J. H. Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową. Sprawne państwo, program Ernst&Young. Warszawa, 2008.

<sup>30</sup> Treisman D. The Causes of Corruption: A Cross-National Study // Journal of Public Economics, 2000, №76.

<sup>31</sup> Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. – Владивосток: 2004. P. 23-35.

<sup>32</sup> *Ibid.* 31. P. 23.

turto privatizacija ir įmonių restruktūrizacija nevisiškai apibrėžtoje ir aiškioje situacijoje. Vieni turėjo veikimo laisvę priimti sprendimus, antri – priėjo prie informacijos, kuri buvo kitiems neprieinama<sup>33</sup>. Po savęs komunistinės sistemos paliko tiek aukšto lygio didelės, tiek ir žemo lygio smulkios korupcijos tradicijas, išsiskyniusi nepasitikėjimą valstybe, tarp gyventojų paplitusią nuomonę, kad valstybės apgaudinėjimas yra teisėtas dalykas („kova su sistema“), korupciją privačiame sektoriuje kaip sąžiningos konkurencijos pakaitalą<sup>34</sup>.

Tam tikrais atvejais ekonominiu bei socialiniu korupcijos veiksmu gali būti ir išsimokslinimas. Išsilavinusi visuomenė paprastai yra mažiau linkusi pažeisti moralines–dorovines ar teisės normas, kadangi išsimokslinę žmonės pakankamai gerai žino savo teises bei pareigas. Reikia pažymėti, kad šis veiksnys labiau būdingas „žemutinei“ korupcijai, tačiau nepaisant to visuomenės išsilavinimo lygis koreliuoja su korupcijos reiškinių plėtra<sup>35</sup>.

Daugelis ir kitų socialinių bei ekonominių faktorių turi įtakos korupcijos lygio didėjimui ar mažėjimui, tačiau reikia pažymėti, kad ypač ekonomikos srityje tarp ekonominių veiksnių ir korupcijos visuomet yra grįžtamasis ryšis.

*Politinės priežastys.* Tarp politinių priežasčių reikėtų pirmiausia išskirti valstybinę santvarką, kuri įprastai yra apibūdinama valdymo forma. Štai, pavyzdžiui, pasaulyje labiausiai paplitusi demokratiška valstybės valdymo forma kelia daug galimybių korupcijos formavimuisi bei jos plitimui, kadangi su demokratija atsiranda naujos korupcijos sferos – politinių partijų finansavimas, naujų politinio patronažo sistemų rinkėjų balsų užtikrinimui išsivystymas ir kt. Decentralizacija, kaip demokratizacijos proceso dalis, lemia įgaliojimų persikirstymą regioninėms bei vietos savivaldoms, kas santykinai plečia valdininkų, galinčių piktnaudžiauti turima valdžia, ratą.

Svarbiu korupciją veikiančiu veiksmu gali būti ir aukštas visuomeninių–politinių teisių ir laisvių lygis. Patvirtinta, kad šalys, turinčios didelę demokratinę patirtį rečiau ir mažesniu laipsniu susiduria su korupcijos atvejais negu šalys, neturinčios tokios patirties arba turinčios menką patirtį<sup>36</sup>. Visuomeninės–politinės teisės bei laisvės formuoja asmenybę kaip valstybės pilietį, gebantį dalyvauti valdžios įgyvendinime, visuomenės reikaluose. Aukštas šių teisių bei laisvių lygis didina nusikalstamų veikų aptikimą, paviešinimą bei korupcinio pobūdžio veikų atskleidimą. Be to, toks pilietinių teisių ir

<sup>33</sup> Palidauskaitė J. Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo // Viešoji politika ir administravimas. 2006, Nr. 18. P. 57-72.

<sup>34</sup> Dobryninas A. Stojimo į ES stebėsenos procesas: korupcija ir antikorupcinė politika. Open Society Institute. Vilnius, 2002. P. 39.

<sup>35</sup> Wancerz E. Korupcija w aspekcie społeczno – psychologicznym na przykładzie opinii i postaw studentów prawa. Nr. 4449/Z/99, Chełm, 2003. P. 21.

<sup>36</sup> Treisman D. The Causes of Corruption: A Cross-National Study // Journal of Public Economics, 2000, №76. P. 456-457.

laisvių išsivystymas kuria savotišką socialinę–teisinę kontrolę, valstybės institucijų priežiūrą, todėl šioje vietoje taip pat įtakos turi ir valstybės veiklos skaidrumo lygis<sup>37</sup>.

Be jokios abejonės įtaką korupcijai daro ir politinis nestabilumas, o būtent – dažna valdžios kaita. Dažnai besikeičianti valdžia (kaip ir Lietuvos atveju), o taip pat jų neveiksminga veikla, pastovūs skandalai ir kt. sąlygoja, kad visuomenėje yra kuriama nuomonė, kad korupcija – tai įprastas, teisingas reiškinys – „jeigu jie taip daro, kodėl mes negalime“<sup>38</sup>.

Vienu svarbiausiu korupciją lemiančiu veiksniu yra bekompromisinės politinės valios trūkumas efektyviai kovai su korupcija. Daugeliu atveju politikai nuolat deklaruoja apie būtinybę stiprinti kovos su korupciją priemones, tačiau praeina daug metų, kol tos priemonės pradedamos įgyvendinti.

*Organizacinės–institucinės priežastys.* Tarptautinė organizacija *Transparency International* tyrinėjo sąveiką tarp šalies institucinės sąrangos ir korupcijos reiškinio, ir nustatė, kad aiškios institucinės sistemos, struktūros stoka bei institucinės sistemos neefektyvus funkcionavimas (nesant aiškiai apibrėžtai atsakomybei ir kontrolei) lemia korupcijos padidėjimą<sup>39</sup>.

Organizacinės–institucinės priežastys taip pat siejamos su anksčiau išvardintais politiniais veiksniais, vienas kurių – nepagrįstas valstybės kišimasis į nacionalinę ekonomiką. Tuo atveju, jei nacionalinė valdžia turi daug įgaliojimų reguliuoti šalies ekonomiką, tuomet susidaro palankios galimybės formuotis korupcijai, nes tai vienas iš būdų išvengti valstybės apribojimų (ypač licencijų išdavimo, kreditų, nuolaidų kitų turtinių teisių suteikimo srityse)<sup>40</sup>. Iš to seka, kad kuo daugiau tokių ribojimų yra šalyje, tuo didesnė tikimybė korupcijos plitimui.

Prie organizacinių–institucinių korupcijos veiksnių grupės galima priskirti ir tam tikrus situacinius atvejus, pavyzdžiui, dėl sudėtingų tvarkos procesų, administracinių procedūrų ir mokesčių nustatymo, dalis piliečių, siekiant pigiau ir greičiau susitvarkyti reikalus, nusprendžia geriau duoti kyšį<sup>41</sup> (taip linkę daryti 64 proc. Lietuvos gyventojų ir net 74 proc. verslininkų<sup>42</sup>). Analogiška situacija, kuomet už tam tikrus pažeidimus valstybė nustato aukštas sankcijas. Tokiu atveju asmenys siekia išvengti atsakomybės bei

---

<sup>37</sup> Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. – Владивосток: 2004. P. 27-28.

<sup>38</sup> Grabowski K. O zjawisku korupcji w Polsce. Praca badawcza, Warszawa, 2007. P. 8.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 37. P. 28-29.

<sup>40</sup> Рогова И. И., Мами К. А., Бычковой С. Ф. Основы противодействия коррупции: Учебное пособие. *Транспаренци Казахстан*, 2004. P. 14.

<sup>41</sup> Wancerz E. Korupcja w aspekcie społeczno – psychologicznym na przykładzie opinii i postaw studentów prawa. Nr. 4449/Z/99, Chełm, 2003. P. 20.

<sup>42</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007. *Transparency International* tyrimas, 2007.

bausmės (ypač jei tai susiję su paviešiniu visuomenėje) darant korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, pavyzdžiui, duodant kyšių policijos pareigūnui<sup>43</sup>.

Patirtis rodo, kad valdžia ir korupcijos kontrolė yra tiesiogiai susiję dalykai. Korupcija yra silpnos valdžios rodiklis, nesugebėjimo tinkamai valdyti ir visa bejėgės valdžios esmė siejama su aiškios institucinės organizacijos, detalios kompetencijų veiklos reglamentavimo, veikiančių pažeidimų kontrolės bei atsakomybės sistemų trūkumu.

Su organizaciniais–instituciniais veiksniais glaudžiai siejasi teisinio pobūdžio aspektai, atsirandantys dėl neveiksmingo valstybinio mechanizmo funkcionavimo. Šiuos aspektus tiksliau būtų pavadinti korupcijos atsiradimo sąlygomis (kaip netinkamo, nekokybiško teisinio reguliavimo pasekmės). Kaip daugelis literatūros šaltinių įvardija, pagrindinės korupcijos sąlygos atsiranda dėl šių priežasčių: aiškios korupcijos sąvokos, apibrėžimo nebuvimas, neveiksminga korupcijos prevencijos sistema ir atsakomybės (bausmės) neišvengiamumo principo įgyvendinimo neefektyvumas<sup>44</sup>.

Nacionalinės antikorupcinės programos neturi apsiriboti vien tuo, kad reikia priimti eilę kompleksinių teisės aktų, apimančių visas teisės šakas ryšium su korupcijos reiškiniu plačiu pasklidimu, tačiau turi sukurti realų mechanizmą įtraukiant naujausias tarptautines konvencijas kovai prieš korupciją ir vykdyti jų įgyvendinimo monitoringą. Be to, aukščiausio lygio valdžios institucijų veiklos skaidrumas yra, be abejo, labai efektyvi kovos prieš korupciją priemonė<sup>45</sup>.

*Etinės–kultūrinės priežastys.* Kai kurių šalių visuomenės neabsoliutina korupcijos amoralumo. Dalis korupcinio pobūdžio veikų nėra visuomenės laikoma kaip neetiškas elgesys, pavyzdžiui, norint atsidėkoti įteikiama dovana arba asmens kvietimas į restoraną nėra laikomas kyšiu. Kultūra, religija, mentalitetas (pasaulėžiūra), visuomenės dorovė visumoje vienoje ar kitoje šalyje turi įtakos visuomenės polinkiui korumpuotam elgesiui.

Tyrinėtojas A. Morgan, akcentuodamas skirtingų metodologinių priėjimų galimumą pabrėžia korupcijos priežasčių sudėtingumą ir tarpusavio susipynimą. Tyrinėtojas išskiria tris korupcijos priežasčių grupes: etines arba kultūrinės (visuomenės moralė, tikėjimų pokyčiai, tradicijos ir naujovės konfliktas); ekonomines (privataus sektoriaus korupcijos toleravimas, ekonominės tarnautojų paskatos); politinės (silpnos politinės sistemos ir institucijos gali skatinti formalių taisyklių laužymą). Tuo tarpu Pasaulio banko ekspertų nuomone, šio reiškinio priežastis nulemia kontekstas: šalies politika, biurokratinės tradicijos, politinis vystymasis, visuomenės istorija.

<sup>43</sup> Grabowski K. O zjawisku korupcji w Polsce. Praca badawcza, Warszawa, 2007. P. 9.

<sup>44</sup> Apie tai plačiau rašo Номоконов В. А. (2004), Grabowski K. (2009), Рогова И. И., Мами К. А., Бычковой С. Ф. (2004) ir kt.

<sup>45</sup> Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. – Владивосток: 2004. P. 31.



Apibendrinant galima pasakyti, kad anksčiau aptartų priežasčių visuma lemia visuomenės polinkį daryti korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas. Tos priežastys, tai, pavyzdžiui, žemas šalies ekonominis išsivystymas, visuomenės religinės sudėties ypatumai, valstybės monopolijos lygis, politinis nestabilumas ir kt. Didelius sunkumus kelia veiksmų tarpusavio bei jų įtakos korupcijos reiškiniui stiprumo išmatavimas, kadangi jie visi yra glaudžiai susiję. Tačiau nežiūrint į tai, sričių, lemiančių korupcijos egzistavimą, identifikavimas yra būtinas tam, kad galima būtų nustatyti šalies prioritetus bei veiklos kryptis vykdant korupcijos prevenciją bei kovojant su šiuo reiškiniu.

Korupcijos mažinimas siejamas ne tik su priežasčių, bet ir jos sąlygų šalinimu. Kaip jau buvo minėta, korupcijos sąlygos 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.

Be anksčiau paminėtų korupcijos sąlygų literatūroje dažnai išskiriami šie veiksniai, sukuriantys korupcines sąlygas<sup>46</sup>:

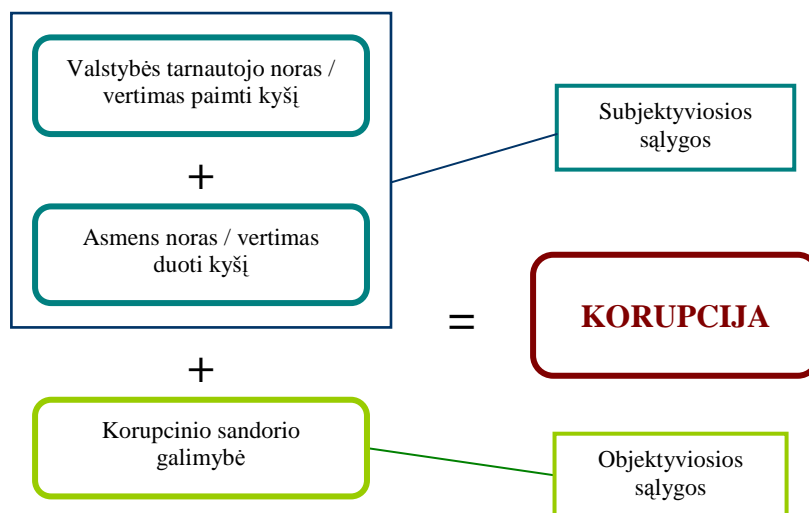
- piniginiai srautai, tekantys per valstybinių institucijų biudžetus – sudaro sąlygas piktnaudžiauti "viešomis gėrybėmis" asmeniniais tikslais, ypač viešųjų pirkimų srityje.
- neskaidri, sudėtinga ir nuolat besikeičianti ekonomikos reguliavimo sistema – sudaro sąlygas piktnaudžiauti kainų reguliavimu, lengvatų, paramos ir išimčių dalinimu, specialiųjų statusų suteikimu, leidimų ir licencijų išdavimu, verslo priežiūra ir kontrole.
- reguliavimo iškreipta rinka tampa argumentu asmeninių interesų vedamiems politikams arba valdininkams plėsti ydingą reguliavimą pasiremiant naujais abstrakčiais tikslais arba prisidengiant politiniu populizmu.
- politinės atsakomybės stoka – sudaro sąlygas biurokratinio aparato augimui, kuris sąlygoja aukščiau išvardintų problemų dauginimą.

Vienas rusų autorius korupcijos (kyšininkavimo) sąlygas išskyrė į subjektyviasias ir objektyviasias<sup>47</sup> (žr. 1 paveikslą). Subjektyviasias korupcijos sąlygas sudaro kyši imančiojo arba duodančio noras (vertimas) priimti arba duoti kyši. Objektyviosios sąlygos sudaro galimybę kyši duodančiajam ar imančiajam įgyvendinti savo norą.

---

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Солодов В. В. Лоббизм и коррупция. Pristatymo medžiaga, 2007. Prieiga per internetą: <<http://government.fizteh.ru/materials>>.



1 pav. Korupcijos (kyšininkavimo) sąlygos<sup>48</sup>.

Remiantis pateikta schema galima pastebėti, kad autoriaus vadinamas subjektyviašias sąlygas viena vertus galima sutapatinti su korupcijos (kyšininkavimo) priežastimis, kadangi būtent korupcijos priežastys ir lemia valstybės tarnautojo ar kito asmens norą priimti arba duoti kyšį.

Apibendrinant, galima išskirti svarbiausias šio skyriaus išvadas. Visų pirma, kad praktikoje labai sunku rasti ribą tarp korupcijos priežasčių ir jos sąlygų. Tuo tikslu reikia turėti omenyje, kad korupcijos priežastys – tai tam tikri motyvai, argumentai, verčiantys žmones daryti korupcinio pobūdžio veikas. Tuo tarpu korupcijos sąlygos – tai egzistuojančios galimybės, leidžiančios įgyvendinti asmenų norus bei gauti iš to asmeninės naudos. Ir antra, siekiant užkirsti kelią korupcijai ar sumažinti jos mastus, reikia suvokti, kad tam tikslui būtina šalinti arba mažinti tiek korupciją sukeliančias priežastis, tiek ir jos sąlygas.

### 1.3. Korupcijos paplitimas Lietuvoje

Korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos yra priskiriamos „tyliųjų nusikaltimų“ rūšiai ir yra labai latentinės, kadangi teigiamu rezultatu yra suinteresuotos abi nusikaltime dalyvaujančios šalys. Dėl šios priežasties didžioji korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų dalis yra neatskleidžiama, reiškinių paplitimas ir mastas yra nežinomas, lieka stebėjimų ir spėliojimų lygyje<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Солодов В. В. Лоббизм и коррупция. Pristatymo medžiaga, 2007. Prieiga per internetą: <<http://government.fizteh.ru/materials>>.

<sup>49</sup> Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. *Transparency International* Lietuvos skyrius, Vilnius, 2002. P. 21.

Nepaisant to, tiek pasaulyje tiek ir Lietuvoje atliekama daug tyrimų, tiriančių korupcijos paplitimą, priežastis ir kitus dalykus. Pagrindiniais korupcijos reiškinių Lietuvoje analizuojančiais tyrimais yra įvardijami:

- Lietuvos korupcijos žemėlapis;
- Korupcijos suvokimo indeksas;
- Freedomhouse tyrimai;
- Pasaulio banko tyrimai;
- Atskiri ekspertiniai, sociologiniai tyrimai ir kt.

Korupcijos paplitimą Lietuvoje kitų užsienio šalių atžvilgiu geriausiai parodo tarptautinės organizacijos *Transparency International* kasmet pasaulyje atliekamo korupcijos tyrimo (korupcijos suvokimo indekso) duomenys. 2010 metais Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas siekė 5 iš 10 (skalėje nuo 0 – labai korumpuota valstybė, iki 10 – labai skaidri valstybė) ir užėmė 46 vietą iš 178<sup>50</sup>. Taigi bendrai paėmus Lietuva užima pakankamai neblogą poziciją tyrime dalyvaujančių šalių atžvilgiu, tačiau paėmus ES šalių ir kitų Vakarų Europos valstybių rodiklius, Lietuva užima tik 22 vietą tarp 30 Europos valstybių. Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas yra mažesnis už Estijos (6,5), Slovėnijos (6,4) ir Lenkijos (5,3), tačiau didesnis už Latvijos (4,3), Vengrijos (4,7), Slovakijos (4,3) ir Čekijos (4,6)<sup>51</sup>.

Organizacija *Freedom House* taip pat kasmet skelbia korupcijos lygio valstybėse reitingus, kuriuose valstybės vertinamos pagal šiuos kriterijus: antikorpinių iniciatyvų įgyvendinimas, valstybės reguliavimo apimtys ir pobūdžio sukuriamos galimybės korupcijai, kaip visuomenė suvokia korupciją, aukščiausių valstybės pareigūnų verslo interesai, interesų konflikto galimybės, pranešančių apie korupcinius nusikaltimus asmenų apsauga, žiniasklaidoje skiriamas dėmesys korupcijai. Remiantis jų tyrimų rezultatais korupcijos lygis Lietuvoje sumažėjo lyginant su ankstesniais metais: 2010 metais korupcijos lygis įvertintas 3,5 balo (kur 1 – geriausias įvertinimas, o 7 – blogiausias), kai tuo tarpu 2009 ir 2008 metais – 3,75<sup>52</sup>.

Įdomius faktus pateikia ir *Pasaulio bankas*. Kasmet atliekamo pasaulio konkurencingumo tyrimo duomenimis, vienas iš probleminių faktorių, turinčių įtaką verslumui Lietuvoje yra neefektyvi valdžios biurokratija, korupcija, politikos nestabilumas ir kt. Remiantis tyrimo metodologija, pagal viešojo sektoriaus (angl.

<sup>50</sup> Corruption Perceptions Index 2010. *Transparency International*, 2010. Prieiga per internetą: <<http://www.transparency.org>>.

<sup>51</sup> *Transparency International* korupcijos suvokimo indeksas 2010. Pristatymo medžiaga, 2010 m. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.lt/new/images/ti\\_ksi\\_2010.pdf](http://www.transparency.lt/new/images/ti_ksi_2010.pdf)>.

<sup>52</sup> Nations in Transit 2010. *Freedom House* tyrimas, 2010. Prieiga per internetą: <<http://freedomhouse.eu/images/Reports/NIT-2010-Lithuania-final.pdf>>.

*Institutions*) veiksmų grupę, Lietuva užima 60 vietą iš 139, t. y. vidutinis rezultatas pasaulio šalių atžvilgiu. Tačiau reikia pažymėti kad kai kurie šios grupės veiksniai turi didelę neigiamą įtaką šalies konkurencingumui, štai, pavyzdžiui, respondentų nuomone Lietuva daug švaisto valstybės lėšų (pagal šį rodiklį užima net 117 vietą), egzistuoja didelė reguliacinė našta (115 vieta), visuomenė nepasitiki politikais (108 vieta). Nors pagal kyšininkavimą Lietuva 2010 m. tyrimo duomenimis užima 50 vietą, tačiau kiti šios grupės rodikliai rodo, jog šalyje vis dar išlieka didelis nepasitikėjimas šalies valdžia bei aplinkybės korupcijai plisti<sup>53</sup>.

Korupcijos suvokimo tyrimai yra reikšmingi ir gali turėti įtakos užsienio politikai, paramai, investicijoms bei esminiams valdžios sprendimams. Jie taip pat gali sąlygoti politinius procesus, ypač demokratizacijos srityje. Tačiau žinomas korupcijos reiškinių tyrinėtojas Johnson teigia, kad visiems gerai matomi, t. y. išoriniai tokių tyrimų privalumai gali būti ir apgaulingi<sup>54</sup>.

Sociologiniai korupcijos tyrimai Lietuvoje pradėti nuo 1999 metų. Daugiausia korupcijos reiškinių Lietuvoje nagrinėja *Transparency International* Lietuvos skyrius. Siekiant nustatyti institucinį ir geografinį korupcijos paplitimą bei visuomenės gyvenimo sritis ir institucijas, kuriose korupcija paplitusi labiausiai, Lietuvoje yra atliekami tyrimai „Lietuvos korupcijos žemėlapis“. Šiais tyrimais siekiama įvertinti visuomenės nuostatas, asmeninį patyrimą, informacijos apie korupcijos šaltinius ir požiūrį į antikorupcines priemones<sup>55</sup>. Tai vienas pagrindinių Lietuvoje atliekamų korupcijos tyrimų, todėl vertėtų jį apžvelgti kiek plačiau.

Pagrindiniais korupciją ir korupcinį elgesį skatinančiais veiksniais (teiginiais) Lietuvos visuomenė įvardija: 1) korumpuoti asmenys nesigėdija dėl savo veiksmų; 2) žmonės įsitraukia į korupciją, kadangi nebijo galimų sankcijų; 3) korupcija yra demokratinio administravimo ir valdymo kultūros stoka; 4) korupcija yra visuomenės moralinio nuosmukio išdava; 5) visuomenės nariai atleidžiai žiūri į korumpuotus asmenis; 6) korupcija plinta visame pasaulyje ir Lietuva nėra išimtis<sup>56</sup>.

Korupcijos mastai Lietuvoje yra tikrai ne maži. Beveik pusė Lietuvos gyventojų (47 proc.) ir trečdalis įmonių vadovų (33 proc.) 2007 metais atliktame tyrime prisipažino, kad per 5 paskutinius metus bent kartą davė kyšį<sup>57</sup>. Pažymėtina, kad 2008 metais atlikto

<sup>53</sup> Global Competitiveness Report 2010-2011. *World Economic Forum*, 2010. Prieiga per internetą: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)>.

<sup>54</sup> Piliponytė J. Korupcijos diagnostikos būdai ir iššūkiai pasaulyje ir Lietuvoje // Sociologija. Mintis ir veiksmai. 2004, Nr. 1. P. 99-112.

<sup>55</sup> Palidauskaitė J. Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo // Viešoji politika ir administravimas. 2006 Nr. 18. P. 57-72.

<sup>56</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008. Diagnostinis tyrimas. *Transparency International*, 2008.

<sup>57</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007. *Transparency International* tyrimas, 2007.

tyrimo duomenimis šis skaičius šiek tiek sumažėjo: per paskutinius 5 metus bent kartą davė kyši 43 proc. gyventojų ir 24 proc. verslininkų<sup>58</sup>. Net 67 proc. gyventojų ir 42 proc. verslininkų duotų kyši, norėdami išspręsti problemas. Tik 16 proc. gyventojų ir 23 proc. įmonių nurodė, jog kyšio nedavė, nes tai prieštarauja jų įsitikinimams<sup>59</sup>.

Pagal faktinius duomenis, 2010 metais buvo gauti 1022 skundai, pareiškimai ir pranešimai apie pagrindines korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas – kyšininkavimą, papirkimą, tarpininko kyšininkavimą ir piktnaudžiavimą. Buvo pradėta 715 ikiteisminių tyrimų, teismui perduota 413 baudžiamųjų bylų, kuriose kaltinta 550 asmenų, 299 ikiteisminių tyrimų nutraukta. Viena pagrindinių ikiteisminio tyrimo nutraukimo priežasčių įvardijami nepagrįsti ar ikiteisminio tyrimo metu nepasitvirtinę skundai, pareiškimai ar pranešimai<sup>60</sup>.

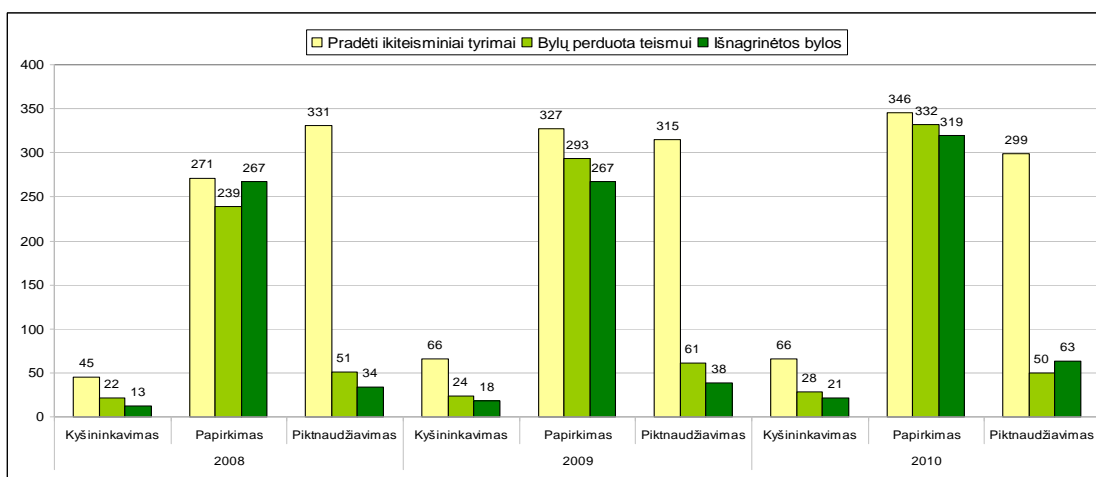
Remiantis 2007–2010 metų statistika (žr. 2 pav.), pastebėtina, kad dažniausios korupcijos pasireiškimo formos Lietuvoje yra papirkimas ir piktnaudžiavimas, pavyzdžiui, 2010 metais dėl papirkimo pradėti 346 ikiteisminiai tyrimai, dėl piktnaudžiavimo – 299. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad pradėtų ikiteisminių tyrimų ir teismui perduotų bylų dėl piktnaudžiavimo skaičiaus skirtumas yra labai didelis. Lietuvos Respublikos prokuratūros veiklos 2010 metais ataskaitoje teigiama, kad didelį nutrauktų ikiteisminių tyrimų skaičių lemia tai, kad daugelis tokių tyrimų pradedami pagal nukentėjusiųjų pareiškimus apie tai, kad pareigūnai ar jiems prilyginti asmenys jų atžvilgiu naudojo smurtą. Tuo tarpu tyrimo metu neretai paaiškėja, kad pareigūnai nurodytose situacijose turėjo teisę panaudoti specialiąsias priemones ir tyrimai nutraukiami nenustačius, jog buvo padaryta nusikalstama veika. Ikiteisminis tyrimas taip pat dažnai nutraukiamas ar atsisakoma jį pradėti nenustačius būtinojo piktnaudžiavimo nusikaltimo sudėties požymio – didelės žalos.

---

<sup>58</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008. Diagnostinis tyrimas. Transparency International, 2008.

<sup>59</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007. *Transparency International* tyrimas, 2007.

<sup>60</sup> Lietuvos Respublikos prokuratūros veiklos 2010 metais II ataskaita. Prieiga per internetą: <<http://www.prokuraturos.lt/Veikla/Ataskaitos/tabid/413/Default.aspx>>.



2 pav. Pradėtų ikiteisminių tyrimų, perduotų teismui ir išnagrinėtų teisme bylų skaičius pagal nusikalstamas veikas Lietuvoje 2008–2010 metais<sup>61</sup>

Daugiausia Lietuvos gyventojai kyšius davė gydymo įstaigų (ligoninės, poliklinikos ir kt.), policijos darbuotojams<sup>62</sup>. Labiausiai korumpuotomis institucijomis Lietuvoje gyventojai ir įmonės įvertina: gydymo įstaigas, policiją, seimą, teismus, savivaldybių įstaigas, muitinės įstaigas<sup>63</sup>. Pagal 2010 m. pasaulinį korupcijos barometrą labiausiai korumpuotomis Lietuvoje laikomos politinės partijos (4,2), Seimas (4,2) ir teisminės institucijos (4,0) (skalėje nuo 0 – labai skaidri, 5 – labai korumpuota)<sup>64</sup>.

Apibendrinus šiame skyriuje nagrinėjamą dalyką galima teigti, kad Lietuvoje korupcija yra gan plačiai paplitusi ir, kas svarbiausia, didžioji šalies gyventojų dalis yra linkusi duoti kyšius, juos duoda. Daugiausia korupcija reiškiasi papirkimo ar piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi formose. Labiausiai korumpuotomis Lietuvoje laikomos politinės partijos, seimas, teisminės ir muitinės institucijos, gydymo įstaigos, policija. Be to, apžvelgus pasaulyje atliekamus tyrimus reikėtų pasakyti, kad gerinti padėtį šalyje reikia ne dėl pasaulio reitingų. Šiandien pasauliniai reitingai tik sufleruoja, ko reikėtų imtis, kad Lietuvoje mažėtų korupcijos mastai ir kartu gerėtų gyvenimo kokybė šalyje.

<sup>61</sup> Sudaryta autorės pagal Lietuvos Respublikos prokuratūros veiklos 2009 ir 2010 metais ataskaitų duomenis.

<sup>62</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008. Diagnostinis tyrimas. *Transparency International*, 2008.

<sup>63</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007. *Transparency International* tyrimas, 2007.

<sup>64</sup> Global Corruption Barometer 2010. *Transparency International*, 2010. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.lt/new/images/global\\_corruption\\_barometer\\_report\\_2010.pdf](http://www.transparency.lt/new/images/global_corruption_barometer_report_2010.pdf)>

## 2. KORUPCIJOS PREVENCIJOS IR KONTROLĖS TEISĖS AKTŲ SISTEMA LIETUVOJE

Korupcijos egzistavimas rodo, kad valstybės valdyme kažkas sutriko<sup>65</sup>. Todėl kiekvienos šalies uždavinys – suformuoti aiškų, skaidrų, adekvatų konkrečiai situacijai ir perspektyvų valstybės ir visuomenės raidos atžvilgiu teisinio reglamentavimo modelį, kuriuo būtų pagrįsta kova su korupcija. Būtent todėl šiame skyriuje ir nagrinėjami antikorporciniai teisės aktai siekiant išsiaiškinti, ar kovai su korupcija Lietuvoje yra sukurta veiksminga teisės sistema.

Šiuo metu Lietuvoje galioja pakankamai išplėtotą teisės aktų, skirtų korupcijos problemai spręsti, bazę. Šią bazę sudaro įvairūs teisės aktai, nustatantys korupcijos prevencijos ir kontrolės priemones, padarytų veikų tyrimo priemones ir kt. Išsamų teisės aktų, susijusių su korupcijos reiškinių reguliavimu, sąrašą pateikia Specialiųjų tyrimų tarnybos tinklalapis *www.stt.lt*<sup>66</sup>. Lietuvos Respublikos antikorporcinio pobūdžio teisės aktus sąlyginai galima suskirstyti į dvi grupes<sup>67</sup>:

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

Pirmosios grupės įstatymais ir teisės aktais siekiama<sup>68</sup>:

- užkirsti kelią interesų konfliktui;
- užkirsti kelią neteisėtoms pajamoms gauti;
- formuoti skaidrios politinės sistemos pagrindus;
- sukurti skaidrias valstybės tarnybos formavimo ir viešojo administravimo sąlygas;
- užtikrinti priimamų sprendimų viešumo ir jų kontrolės mechanizmą;
- sudaryti skaidrias verslo sąlygas;
- nustatyti baudžiamąją ir administracinę atsakomybę už korupcinio pobūdžio nusižengimus ir nusikaltimus.
- apibrėžti korupcijos kontrolės ar jos teisinio persekiojimo institucijų įgaliojimus.

<sup>65</sup> Rose–Ackerman S. Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma. Vilnius, 2001. P. 23.

<sup>66</sup> Specialiųjų tyrimų tarnybos tinklalapis. Prieiga per internetą: <<http://www.stt.lt>>.

<sup>67</sup> Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. *Transparency International*, Vilnius, 2002. P. 61.

<sup>68</sup> *Ibid.* 67. P. 61-62.

Antrosios grupės įstatymais ir kitais teisės aktais siekiama sukurti skaidrias ūkinių, turtinių santykių reguliavimo procedūras ir mechanizmus, nustatant aiškias ir visiems vienodas taisykles bei sudarant kliūtis subjektyviems pareigūnų veiksams ir sprendimams<sup>69</sup>.

Lietuvai, kaip ES taip pat ir kitų tarptautinių organizacijų narei, yra svarbu įvertinti mūsų šalies įstatymų atitiktį ES ir kitų tarptautinių organizacijų reikalavimams ir prireikus, juos keisti. Atsižvelgiant į tai, apžvelgiant kovą su korupcija reglamentuojančius teisės aktus, pirmiausia reikėtų pradėti nuo ES ir kitų tarptautinių teisės aktų analizės.

Tai, visų pirma, *Jungtinių tautų konvencija prieš korupciją*<sup>70</sup>. Šios konvencijos pagrindiniai keliama tikslai išvardinti 1 straipsnyje:

- remti ir stiprinti priemones, skirtas veiksmingiau užkirsti kelią korupcijai ir kovoti su ja;
- skatinti, palengvinti ir remti tarptautinį bendradarbiavimą ir techninę pagalbą užkertant kelią korupcijai ir kovojant su ja bei išieškant ir gražinant turtą;
- skatinti sąžiningumą, atskaitingumą ir tinkamą valstybės reikalų ir valstybės turto tvarkymą.

Minėta konvencija yra naudinga ir tuo, kad ji pateikia valstybės pareigūno apibrėžimą, išvardija ir apibūdina nusikalstamas veikas, kurios yra laikytinos korupcinio pobūdžio nusikalstamomis veikomis (ne vien kyšininkavimą), nustato daug kovos su korupcija priemonių įvairiose srityse (pavyzdžiui, viešieji pirkimai ir kt.), įpareigoja šalis laikytis valstybės pareigūnų etikos kodeksų, nukreipia šalių dėmesį ir į korupcijos reiškinius privačiame sektoriuje bei būtinybę juos sureguliuoti, taip pat akcentuoja visuomenės dalyvavimą antikorupcinėje politikoje ir kt. Pažymėtina, kad Lietuvoje vis dar nėra priimtas joks valstybės tarnautojų elgesio kodeksas. Jau 2003, 2004 ir 2010 metais buvo pateikti trys valstybės tarnautojų elgesio kodekso projektai, tačiau jie nebuvo priimti. Svarstymo metu diskutuota apie tokio kodekso reikalingumą. Dalis diskusijos dalyvių pasisakė, kad šio kodekso nereikia, kiti – kad toks kodeksas yra būtinas ir privalo būti paprastas, aiškus ir pagrįstas bendromis nuostatomis teisėjams, politikams ir visiems valstybės tarnautojams<sup>71</sup>. Tačiau nepaisant diskusijų, iki šių dienų tokio pobūdžio kodeksas Lietuvoje vis dar nėra priimtas ir daugelis autorių, politikų bei ekspertų pažymi,

---

<sup>69</sup> Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. *Transparency International*, Vilnius, 2002. P. 62.

<sup>70</sup> Jungtinių tautų konvencija prieš korupciją // *Žin.*, 2006, Nr. 136-145. Ratifikuota 2006 gegužės 5 d.

<sup>71</sup> Kisieliene R. Valstybės tarnautojų elgesio kodeksas. Lietuvos valstybės tarnautojų profesinė sąjunga, pranešimas spaudai, 2010. Prieiga per internetą: <<http://www.valstybestarnautojai.eu>>.



kad valstybės tarnautojų etikos kodekso parengimas ir įgyvendinimas – tai vienas iš būdų, kuris padėtų įtvirtinti kovos su korupcija pagrindus bei apibrėžtų etikos principų sistemą, jos kontrolę ir nusižengusių žmonių atsakomybę<sup>72</sup>.

Kiti svarbūs teisės aktai – tai, jau minėta, *Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos*<sup>73</sup> bei *Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos*<sup>74</sup>. Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos yra reikšminga tuo, kad ji taip pat pateikia valstybės pareigūno sąvoką, bei apibrėžia aktyvųjį bei pasyvųjį kyšininkavimą tiek valstybiniame, tiek privačiame sektoriuje ir nustato valstybėms narėms imtis priemonių užkertant kelią konvencijoje išvardintiems nusikaltimams. Tuo tarpu civilinės teisės konvencija įpareigoja šalis asmenims, patyrusiems žalos dėl korupcinių veikų, savo nacionalinėje teisėje numatyti veiksmingas priemones, leidžiančias jiems apginti savo teises ir interesus, įskaitant galimybę gauti žalos atlyginimą. Be to, ši konvencija pateikia korupcijos apibrėžimą (kuris jos, kaip ir Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos, rėmuose yra labiau suprantamas kaip kyšininkavimas), ir, kas svarbiausia, nustato kitų subjektų atsakomybę asmenų, kurių teisės buvo pažeistos ir kurie patyrė žalos dėl valstybės tarnautojų, atliekančių savo funkcijas, korupcinių veikų, atžvilgiu. Panašias kovos su korupcija (kyšininkavimu) normas nustato ir *2004 m. ES konvencija dėl kovos su korupcija*<sup>75</sup>.

Iš Lietuvos teisės aktų pirmiausia paminėtinas *Baudžiamasis kodeksas*<sup>76</sup>. Ypač svarbus yra jo 23 skyrius, numatantis baudžiamąją atsakomybę už nusikaltimus ir baudžiamuosius nusižengimus valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams. Baudžiamasis kodeksas yra svarbus ir kaip instrumentas, padedantis vykdyti korupcijos prevenciją bei veikiantis kaip atgrasinanti priemonė atlikti korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas<sup>77</sup>.

Pagrindinius korupcijos prevencijos principus, priemones ir jų teisinius pagrindus, taip pat korupcijos prevencijos subjektų, jų teises ir pareigas nustato *Korupcijos prevencijos įstatymas*<sup>78</sup>. Šis įstatymas be to pateikia korupcijos prevencijos apibrėžimą, išvardina korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, kas lygiai taip pat pateikiama *Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme*<sup>79</sup>. Pastarajame įstatyme taip pat nustatomos vienos

---

<sup>72</sup> Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. *Transparency International*, Vilnius, 2002. P. 132-133.

<sup>73</sup> Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos // *Žin.*, 2002, Nr. 23-853.

<sup>74</sup> Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos // *Žin.*, 2002, Nr. 126-5733.

<sup>75</sup> Konvencija dėl kovos su korupcija, susijusia su Europos Bendrijų pareigūnais ar Europos Sąjungos valstybių narių pareigūnais, parengta vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsnio 2 dalies c punktu // *Žin.* 2004, Nr. 67-2353; Nr. 154-5601.

<sup>76</sup> Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas // *Žin.*, 2000, Nr. 89-2741.

<sup>77</sup> Pakštaitis L. Korupcijos problema Lietuvoje. Žmogaus teisių stebėjimo institutas, 2004.

<sup>78</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // *Žin.*, 2002, Nr. 57-2297.

<sup>79</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // *Žin.*, 2000, Nr. 41-1162.

pagrindinių kovos su korupcija institucijos – specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT) – uždaviniai, funkcijos, struktūra, valdymas, STT pareigūnų teisės bei pareigos, jų teisinė apsauga ir kt.

Glaudžiai su Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymu yra susijęs *Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos statutą*<sup>80</sup>, patvirtintas 2003 m. balandžio 1 d. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos statuto patvirtinimo įstatymu Nr. IX-1409 (Žin. 2003, Nr. 38-2656). Šis statutą nustato pagrindinius tarnybos SST principus, STT pareigūnų statusą, skyrimo ir atleidimo iš tarnybos tvarką, jų tarnybos eigą, paskatinimus ir nuobaudas bei atsakomybę, prievartos panaudojimo sąlygas ir tvarką, socialines garantijas ir kitus jų statuso bei tarnybos ypatumus.

Su korupcijos prevencija bei kontrole tiesiogiai susiję ir tokie teisės aktai, kaip: *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas* (Žin., 1999, Nr. 66-2130), *Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas* (Žin., 1997, Nr. 67-1659) *Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas* (Žin., 1999, Nr. 60-1945), *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos paslapčių įstatymas* (Žin., 105, Nr. 105-3019), *Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas* (Žin., 2004, Nr. 135-4894), *Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas* (Žin., 2000, Nr. 56-1644) ir kiti teisės aktai. Netiesiogiai susiję taip pat *Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymas* (Žin., 2002, Nr. 65-2633), *Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas* (Žin. 1996, Nr. 84-2000; 2006, Nr. 4-102) ir kt.

Be minėtų įstatymų galioja eilė svarbių poįstatyminių teisės aktų. Pirmiausia, *Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo*<sup>81</sup> (su jo pakeitimais). Šios programos paskirtis – užtikrinti ilgalaikę, veiksmingą ir kryptingą korupcijos kontrolės ir prevencijos sistemą Lietuvoje. Programa svarbi ir tuo, kad ji numato išsamų priemonių sąrašą bei jų įgyvendinimo planą. Šios priemonės siejamos su socialinių, ekonominių, valstybės valdymo problemų sprendimu ir visuomenės apsauga nuo esamų ir atsirandančių korupcijos šaltinių. Be to, programa nustato kovoje su korupcija dalyvaujančių institucijų uždavinius bei išpareigojimus siekiant programos tikslo. Šioje vietoje vertėtų pabrėžti, kad, nežiūrint į jos turinį, pagirtinas STT rezultatas – paieškos sistemos (modulio), skirto STT svetainės lankytojams, valstybės ir savivaldybės įstaigoms, organizacijoms, nevyriausybinėms organizacijoms stebėti Nacionalinės kovos su korupcija programos

<sup>80</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos statutą // Žin., 2003, Nr. 38-2656).

<sup>81</sup> Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo // Žin., 2002, Nr. 10-355; 2009, Nr. 60-2346.

įgyvendinimą, sukūrimas<sup>82</sup>. Tokia veikimo kryptis yra labai tikslinga ir teisinga, t. y. sukurti kovos su korupcija pagrindą (šiuo atveju Nacionalinė kovos su korupcija programa), nustatyti jai bei ją įgyvendinančioms institucijoms aiškius rėmus (šiuo atveju kiekvienai institucijai nustatytos priemonės), laikytis nustatyto termino įgyvendinant šias priemones, bei užtikrinti, kad visuomenė bet kada galėtų kontroliuoti ir stebėti, kaip šios nustatytos priemonės yra įgyvendinamos arba, priešingu atveju, dėl kokių priežasčių jas nepavyko įgyvendinti. Kita vertus, tokios sistemos sukūrimas verčia ir kovos su korupcija priemones įgyvendinančias institucijas jausti didesnę atsakomybę bei atskaitomybę prieš visuomenę.

Kovos su korupcija veikloje svarbūs taip pat yra *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos*<sup>83</sup> bei *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo*<sup>84</sup>. Pirmojo nutarimo tikslas, kaip skelbia jo 4 straipsnis, yra sukurti prevencijos priemonių sistemą, organizuoti kompleksinį nusikalstamumo ir korupcijos priežasčių bei sąlygų šalinimą, jų neutralizavimą – pakirsti organizuotų nusikalstamų struktūrų ekonominį potencialą. Šioje programoje numatytos ekonominės, finansinės, socialinės, teisinės, organizacinės bei informacinės analitinės priemonės organizuotų nusikaltimų ir korupcijos prevencijos sistemai sukurti.

Tuo tarpu Vyriausybės patvirtinta korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarka nustato reikalavimus, pagal kuriuos atliekama korupcijos rizikos analizė valstybės institucijose. Ši tvarka taip pat svarbi tuo, kad nurodo, kaip ir kada nustatomos korupcijos pasireiškimo tikimybės bei kokių veiksmų turi imtis valdžios institucijos nustačius korupcijos riziką.

Apžvelgus pagrindinius Lietuvos antikorupecinius teisės aktus, pastebima, kad Lietuvoje egzistuoja gan plati kovai su korupcija įstatyminė bazė, tačiau kiek ši sistema yra veiksminga ir reglamentuota bus nagrinėjama toliau.

---

<sup>82</sup> STT tinklalapis. Nacionalinės kovos su korupcija programos stebėseną. Prieiga per internetą: <<http://www.stt.lt/lt/menu/nacionaline-kovos-su-korupcija-programa/programos-priemones/>>.

<sup>83</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos // Žin., 1999, Nr. 10-220.

<sup>84</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo // Žin., 2002, Nr. 98-4339.

### 3. KORUPCIJOS PREVENCIJOS IR KONTROLĖS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS

#### 3.1. Korupcijos prevencijos ir kontrolės samprata

##### 3.1.1. Korupcijos prevencijos samprata, tikslai ir uždaviniai

Norint sužinoti, kas yra korupcijos prevencija ir kontrolė, pirmiausia reikėtų žvilgtelti į Lietuvos korupciją reglamentuojančius teisės aktus, o būtent į Korupcijos prevencijos įstatymą. Šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalis sako, kad „*korupcijos prevencija – korupcijos priešasčių, sąlygų atskleidimas ir šalinimas sudarant bei įgyvendinant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims siekiant atgrasinti nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo*“<sup>85</sup>. Taigi remiantis šiuo apibrėžimu korupcijos prevencija susideda iš dviejų pagrindinių elementų:

- korupcijos priešasčių ir sąlygų atskleidimas ir šalinimas;
- poveikis visuomenei siekiant atgrasinti nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo.

Korupcijos prevencijos tikslą ir uždavinius įvardina Korupcijos prevencijos įstatymo 3 straipsnis<sup>86</sup>. Pagal šį straipsnį, korupcijos prevencijos tikslas – siekti, kad korupcija kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, kurti socialinę gerovę, stiprinti nacionalinį saugumą, didinti viešųjų paslaugų teikimo kokybę. Ir šiam tikslui pasiekti įstatyme nustatyti šeši korupcijos prevencijos uždaviniai. Du pirmi uždaviniai kyla iš korupcijos prevencijos apibrėžimo, t. y. atskleisti korupcijos priežastis, sąlygas ir jas šalinti; atgrasinti asmenis nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo. Kiti numatyti uždaviniai, tai:

- užtikrinti realų ir veiksmingą korupcijos prevencijos teisinį reguliavimą;
- teisinėmis, organizacinėmis, ekonominėmis ir socialinėmis priemonėmis sukurti tinkamą ir veiksmingą korupcijos prevencijos organizavimo, įgyvendinimo, priežiūros ir kontrolės mechanizmą;
- įtraukti į korupcijos prevenciją gyventojus, visuomenines organizacijas;
- skatinti skaidrų ir atvirą viešųjų paslaugų teikimą.

Vertinant įstatymo pateikiamą korupcijos prevencijos tikslą, šiam apibūdinimui galima pateikti tam tikrus oponuojančius teiginius. Visų pirma, pažiūrėjus į Tarptautinių

---

<sup>85</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 2 straipsnis

<sup>86</sup> *Ibid.* 85, 3 straipsnis.

žodžių žodyną<sup>87</sup>, žodis *prevencija* iš lot. kalbos žodžio *praeventio* reiškia išankstinį kelio užkirtimą, užbėgimą už akių. Remiantis šiuo aiškinimu logiška, kad korupcijos prevencijos tikslo apibrėžimas apimtų tokius žodžių junginius, kaip, pavyzdžiui, „siekis užkirsti kelią korupcijos formavimuisi“, „priemonių sistemos, mažinančios korupcijos atsiradimo tikimybę, sukūrimas ir veiksmingas įgyvendinimas“ ir pan. Tuo tarpu įstatyme korupcijos prevencijos tikslo apibrėžimo kirtis – siekis, kad korupcija mažiau trukdytų kitų sferų plėtrai. Kitaip tariant toks tikslas yra labiau suprantamas kaip „korupcijos įtakos kitoms šalies sritims mažinimas“, bet ne apskritai korupcijos atsiradimo mažinimas.

Antras dalykas, kaip jau buvo minėta šio darbo pirmoje dalyje, įstatymo nurodomos sritys – šalies ekonomika, socialinė gerovė, nacionalinis saugumas ir kt. – tai daugelio autorių pripažįstama viena svarbiausių korupcijos atsiradimo priežasčių. Todėl kyla klausimas, kaip Korupcijos įstatyme apibūdinamas korupcijos prevencijos tikslas gali būti įgyvendintas, jei minėtos ekonominės, socialinės, kultūrinės ir kt. šalies sritys pačios ir iššaukia korupcijos reiškinių formavimąsi? Be to, Korupcijos įstatyme pateikto korupcijos prevencijos apibrėžimo viena dalis sako, kad korupcijos prevencija – tai korupcijos priežasčių atskleidimas ir šalinimas. Remiantis tuo, korupcijos tikslo apibūdinimą tiksliau būtų „apversti“ ir pasakyti, kad korupcijos prevencijos tikslas – plėtoti ekonomiką, demokratiją, kurti socialinę gerovę, stiprinti nacionalinį saugumą, didinti viešųjų paslaugų teikimo kokybę tokiu būdu užkertant kelią korupcijos formavimuisi. Aišku, toks apibrėžimas reikštų, kad tai jau yra ne vien kovos su korupcija planas, bet ir visos šalies ekonominės, socialinės ir kt. politikos dalis, šių politikų integravimas, tačiau pagal savo prigimtį tokia sąvoka būtų tikslesnė. Toks korupcijos tikslo apibūdinimas yra išreikštas plačiąja prasme ir nėra itin logiška jį nurodyti įstatyme, nes, pavyzdžiui, tos valdžios institucijos, kurios yra atsakingos už korupcijos prevenciją ir jos įgyvendinimą, niekada neatsiskaitytų ir neįgyvendintų savo tikslų, nes taip suformuotas korupcijos prevencijos tikslas būtų didžiąja dalimi ne jų, o valstybės valdžios prerogatyva bei atsakomybė.

Atsižvelgiant į išvardintus argumentus bei iš dalies remiantis Korupcijos prevencijos įstatyme pateiktu korupcijos prevencijos apibrėžimu bei korupcijos prevencijos uždaviniais, korupcijos prevencijos tikslą siaurąja prasme geriau būtų apibūdinti kaip „siekį sukurti teisinių, ekonominių, socialinių, organizacinių priemonių sistemą (mechanizmą), mažinančią korupcijos atsiradimo tikimybę bei atgrasinančią visuomenę nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo“.

---

<sup>87</sup> Tarptautinių žodžių žodynas. Vyriausioji enciklopedijų redakcija. Vilnius, 1985.

Taigi apibendrinant nagrinėjimą apie korupcijos sampratą, jos tikslą bei uždavinius, galima teigti, kad viename pagrindinių kovą su korupcija reglamentuojančiame teisės aktų – Korupcijos prevencijos įstatyme – pirma, korupcijos prevencijos tikslas suformuluotas neatsižvelgiant į korupcijos prevencijos prigimtį, antra, įstatyme nurodyti korupcijos prevencijos uždaviniai nepilnai atskleidžia korupcijos prevencijos tikslą ir jo įgyvendinimą. Be to, prieita prie išvados, kad korupcijos prevencijos (plačiaja prasme) politika neišvengiamai turi būti integruota į pagrindinės šalies ekonominės, socialinės ir kt. politikos įgyvendinimą.

### 3.1.2. Korupcijos kontrolės samprata ir formos

Kovai su korupcija vien tik jos prevencijos neužtenka. Būtinoms ir kitoms priemonėms, kurios užtikrintų prevencijos įgyvendinimą, kontroliuotų valdžios institucijų veiklą, stebėtų, identifikuotų korupcijai „jautrias“ vietas ir spręstų su tuo susijusias problemas. Todėl šioje vietoje svarbiausia reikšmė tenka šalyje vykdomai korupcijos kontrolei.

Teisės literatūroje vengiama apibrėžti, kas yra korupcijos kontrolė ir apskritai šiai sričiai skiriama labai mažai dėmesio korupcijos prevencijos atžvilgiu. Lietuvių autorių teisinėje literatūroje tiek ir Lietuvos teisės aktuose nėra aiškiai kalbama apie korupcijos kontrolės tikslus, priemones, formas ir kt., dažniausiai ji tapatinama su korupcijos prevencija arba laikoma jos dalimi. Štai, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo nutarime „Dėl nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“ sakoma, kad *nusikaltimų prevencija ir kontrolė yra viena kitą papildančios poveikio nusikalstamumui priemonės ir kartu sudaro visa apimančią būdų, metodų, priemonių kompleksą, kurio tikslas – daryti griaujamąjį poveikį nusikalstamumui, todėl programoje šios sąvokos dažniausiai vartojamos kartu*<sup>88</sup>.

Minėtame nutarime taip pat nurodomas bendras nusikaltimų kontrolės apibrėžimas: *nusikaltimų kontrolė – poveikio nusikalstamumui priemonė, kuria siekiama mažinti nusikalstamumą ir neleisti viršyti socialiai priimtino lygmens aktyviais teisėsaugos institucijų veiksmais ir teisinio baudžiamojo poveikio priemonėmis, taip pat aktyviomis administracinėmis, ekonominėmis, socialinėmis, kitokio pobūdžio priemonėmis*<sup>89</sup>. Deja, paaiškinimo, kas yra socialiai priimtinas nusikalstamumo lygmuo šis teisės aktas

---

<sup>88</sup> Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“ // Žin. 2003, Nr. 32-1318.

<sup>89</sup> *Ibid.* 88, 4 straipsnis.

nepaaiškina, tačiau suvokiama, kad nusikalstamumo neįmanoma visiškai panaikinti, todėl siekiama jį sumažinti bent iki minimalaus, visuomenei įprasto ir priimtino lygio<sup>90</sup>.

Remiantis minėtame Seimo nutarime pateikta nusikaltimų kontrolės sąvoka, galima šį apibrėžimą pritaikyti ir korupcijos kontrolės atveju, teigiant, kad korupcijos kontrolė – tai visuma priemonių ir būdų, kurių pagalba siekiama mažinti korupciją iki socialiai priimtino lygmens.

Vienas rusų profesorius išskiria dvi korupcijos kontrolės formas – vidinę ir išorinę<sup>91</sup>. Красиков В. И. Teigia, kad vidinė kontrolė apima mechanizmus ir stimulus, kurie egzistuoja valdžios aparato viduje: aiškiai apibrėžtos valdžios institucijų darbuotojų funkcijos ir kompetencijos bei griežta jų tikrinimo kontrolė. Vidaus kontrolė buvo pagrindiniu kovos su korupcija būdu monarchijose absoliutizmo laikotarpiu ir iki šių dienų išlaiko aukštą efektyvumą.

Išorės kontrolei priskiriami tokie mechanizmai, kurie turi aukštą nepriklausomumo nuo valdžios institucijų lygį. Visų pirma, turima omenyje nepriklausoma teisminė sistema, taip pat žodžio laisvė bei nepriklausomos masinės informacijos priemonės. Išorės kontrolė taip pat apima ir valdžios padalijimą, „stabdžių ir atsvarų“ sistemos funkcionavimą. Išorės kontrolė ypač būdinga rinkos ekonomikos ir liberalios demokratijos šalims. Tai susiję su tuo, kad normaliam rinkos funkcionavimui būtini tikslios ir aiškios taisyklės, įpareigojimų vykdymų užtikrinimo mechanizmai, tame tarpe ir efektyvi teisės sistema, užtikrinanti palankią, sąžiningą konkurencinę aplinką.

Rusijos korupcijos prevencijos įstatymo projekte buvo bandoma apibrėžti kontrolės sistemą antikorupcinės politikos srityje (apimant tiek valstybinę, tiek išorinę, visuomeninę kontrolę). Ši sistema apėmė tokius aspektus<sup>92</sup>:

- Valstybinė kontrolė Rusijos Federacijoje apima parlamento, teisminę, finansinę ir specialiąją kontrolę.
- Konstitucinis teismas atlieka konstitucinių teisinių antikorupcinės politikos pagrindų kontrolę.
- Specialiąją kontrolę pagal įstatymo nustatytą kompetenciją vykdo kontroliniai prezidento administracijos, vyriausybės, teisės apsaugos institucijų ir kitų įgyvendinančiosios valdžios institucijų kontroliniai organai.

---

<sup>90</sup> Interviu su STT pareigūnu, 2011 balandžio 8 d.

<sup>91</sup> Красиков В. И. Коррупция: история, причины, стратегии борьбы // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. Nr. 2, 2008.

<sup>92</sup> Проект федерального закона „Основы законодательства об антикоррупционной политике“ Nr. 216592-3, 2002.

- Visuomeninę kontrolę vykdo nepriklausomi nuo valdžios institucijų subjektai. Ši kontrolė apima: stebėjimą kaip valstybė įgyvendina tarptautinius įsipareigojimus antikorupcinės politikos srityje, kaip efektyviai yra reguliuojama antikorupcinės politikos sistema, kaip efektyviai naudojamos biudžetinės lėšos, skirtos antikorupcinei politikai, kaip realiai įgyvendinami antikorupciniai norminiai teisės aktai ir kt.

Iš esmės panašiai kontrolė vykdoma ir Lietuvoje. Korupcijos kontrolės procese dalyvauja: Prezidento institucija (kaip korupcijos prevencijos iniciatorė), Seimas, Vyriausybė ir kitos vykdomosios valdžios institucijos, atskirai paminėtina Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Seimo kontrolieriaus institucija, Seimo Antikorupcijos komisija ir kt.<sup>93</sup>

Kitas rusų autorius teigia, kad korupcijos kontrolės sistema turi apimti tokius indikatorius (elementus)<sup>94</sup>:

- platų visuomenės informavimą apie realius kovos su korupcija rezultatus valstybės tarnybos rėmuose;
- žurnalistų tyrimų laisvę bet kokiame valdžios lygmenyje;
- nepriklausomos visuomeninės valdžios organų veiklos kontrolės sistemos formavimas;
- pastovus valstybės tarnautojų socialinio aprūpinimo lygio didinimas. Viena svarbiausių ir efektyviausių demokratinių kovos su korupcija priemonių, kaip korupcijos kontrolės mechanizmo dalis yra visuomeninė kontrolė<sup>95</sup>.

Jos paskirtis – užkirsti kelią korupcijos pasireiškimo galimybėms ir likviduoti sąlygas, kurios kuria korupcinio pobūdžio santykius, korupcijos faktų atskleidimas. Apie šios kontrolės svarbą teigia ir JTO konvencija prieš korupciją, sakydama, kad kovos su korupcija procese privalo dalyvauti ne tik viešojo sektoriaus atstovai, tačiau ir visa visuomenė, valstybės piliečiai<sup>96</sup>.

Pirmas šios kontrolės etapas apima sisteminį ir nuolatinį viešojo sektoriaus institucijų ir jų darbuotojų veiksmų ir priimamų sprendimų monitoringą. Šio etapo įgyvendinimui pirmiausia reikalinga pilnavertė ir patikima informacija apie tokių organų ir subjektų veiklą (be abejo, išskyrus informaciją, kuri yra valstybės paslapties dalimi), t. y. visų lygių valdžios sprendimų ir veiksmų skaidrumas bei atvirumas valstybės

<sup>93</sup> Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. *Transparency International*, Vilnius, 2002.

<sup>94</sup> Вартумян А. А. Историко-правовые аспекты регулирования коррупции в России: Институциональный анализ // Ретроспективы и перспективы права. 2010, Nr. 1.

<sup>95</sup> Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис, Nr. 1, 2011. P 165.

<sup>96</sup> Jungtinių tautų konvencija prieš korupciją // Žin. 2006, Nr. 136-145. Ratifikuota 2006 gegužės 5 d.



piliečiams. Ir šiuo tikslu Lietuvoje yra priimtas visuomenės informavimo įstatymas, skelbiantis apie informacijos laisvę (teisė laisvai reikšti savo mintis ir įsitikinimus, nevaržomai rinkti, gauti ir skleisti informaciją)<sup>97</sup>. Svarbus šio įstatymo aspektas – teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų numatymas, t. y. kad kiekvienas asmuo turi teisę gauti iš valstybės institucijų viešą informaciją, taip pat kad šios institucijos turi informuoti visuomenę apie savo veiklą, teikti viešąją ir taip pat turimą privačią informaciją (išskyrus tam tikras teisės aktuose numatytas išimtis) įstatyme numatyta tvarka ir terminais.

Kitas teisės aktas – Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas nustato valstybės ir savivaldybių institucijų pareigą informuoti visuomenę apie savo veiklą ir teikti privačią informaciją, informacijos teikimo pakartotiniam panaudojimui sąlygas, prašymų pateikimo, nagrinėjimo ir informacijos teikimo tvarką bei įstatymo nuostatų nesilaikymo apskundimo tvarką<sup>98</sup>. Taigi minėti teisės aktai yra vieni pagrindinių, kuriais remiantis gali būti įgyvendinamas pirmasis korupcijos visuomeninės kontrolės etapas. Tačiau tikrovėje teisė gauti informaciją iš valstybės institucijų dažnai nėra tinkamai įgyvendinama.

Kaip pavyzdys gali būti paminėtas Rusijos Informacijos laisvės plėtros instituto 2008 metais atliktas tyrimas. Nors Rusijoje, kaip ir Lietuvoje, galioja analogiška visuomenės informavimo teisinė bazė, tyrimas parodė, kad minėta teisė yra silpnai įgyvendinama dėl kelių priežasčių: poįstatyminiais aktais ribojamas priėjimas prie informacijos, valdžios institucijos dažnai nepagrįstai teigia, kad tam tikra informacija yra konfidenciali, be to, informacija oficialiose valdžios institucijų tinklalapiuose yra silpnai suorganizuota ir susisteminta, kas reiškia sąmoningą siekimą apriboti situacijos, valdžios veiksmų ir sprendimų suvokimo ir analizės galimybę, ne visos informacijos pateikimas ir kt. Šiame tyrime buvo išarta išvada, kad „jeigu valstybės tarnautojas nenori pateikti informacijos, jis jos ir nepateiks, nežiūrint į tai, kokie teisiniai instrumentai būtų taikomi, o pagrindinis pilnavertės informacijos nepateikimo būdas – formalus atsakymas“<sup>99</sup>. Tyrimo rezultatai Rusijoje taip pat parodė, kad tik 11 proc. respondentų mano, kad jų teisė į informacijos gavimą yra pilnai įgyvendinama, 62 proc. mano, kad ši jų teisė yra įgyvendinama tik iš dalies ir 14 proc. respondentų mano, kad jų teisė yra visiškai neįgyvendinama. Be to, kitas tos pačios organizacijos 2009 m. Rusijoje atliktas oficialių valdžios institucijų svetainių monitoringas parodė, kad minėtų svetainių vidutinis

<sup>97</sup> Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas // Žin. 1996, Nr. 71-1706; 2006, Nr. 82-3254.

<sup>98</sup> Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas // Žin., 2000, Nr. 10-236.

<sup>99</sup> Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис, Nr. 1, 2011. P 169-170.

atvirumo lygis yra lygus 33 proc., kas parodo itin žemą valdžios institucijų veiklos atvirumo ir skaidrumo lygį.

Neseniai atlikto *Transparency International* informacijos prieinamumo Lietuvoje tyrimo duomenimis, beveik pusė Lietuvos respondentų (47 proc.), kurie kreipėsi į valdžios institucijas konkrečiu klausimu, atsakė, kad gavo juos netenkinantį atsakymą arba išvis atsakymo nesulaukė<sup>100</sup>. Taigi tokie rezultatai patvirtina, kad nepaisant egzistuojančio teisinio pagrindo reikalauti informacijos iš valdžios institucijų, ši teisė realiai yra nepakankamai įgyvendinama, nes egzistuoja galimybės apeiti įstatymo įpareigojimus. Pagrindiniais veiksniais, kurie paskatintų piliečius kreiptis informacijos, tyrimas įvardija: didesnis pasitikėjimas valstybinėmis ir savivaldybių įstaigomis, platesnis visuomenės informavimas kreipimosi klausimais, aiškesnė ir paprastesnė kreipimosi procedūra, nuoširdesnis ir aktyvesnis valstybės tarnautojų bendradarbiavimas su piliečiais.

Taigi remiantis atliktais tyrimais, galima daryti išvadą, kad apribojant piliečių galimybę gauti pilnavertę, atitinkančią tikrovę, kokybišką informaciją yra mažinama korupcijos visuomeninės kontrolės efektyvaus įgyvendinimo galimybė. Tai itin gerai suvokia nesąžiningi valstybės tarnautojai, kurie visada ir visais įmanomais būdais sieks nuslėpti informaciją ir (arba) šią informaciją pateikti nenaudojingoje, nesuprantamoje visuomenei formoje ir ne pilna apimtimi.

Antras korupcijos visuomeninės kontrolės etapas apima visuomeninę šių priimamų sprendimų ir veiksmų ekspertizę, o galutinis – viešas visuomeninės valdžios ekspertizės rezultatų paskelbimas visuomenei. Šiuolaikinės valstybės ypatumas yra tas, kad valdžios veiksmai ir sprendimai pagal nustatytą tvarką fiksuojami įstatymais, poįstatyminiais aktais ar kituose oficialiuose dokumentuose, todėl visuomeninės valdžios veiksmų ir sprendimų ekspertizė susideda iš šių teisės aktų ir dokumentų politinės–teisinės analizės. Tokios analizės atlikimas reikalauja specifinių kvalifikacinių žinių, nepriklausomų ekspertų įtraukimo, didelių finansinių, žmogiškųjų ir laiko išteklių<sup>101</sup>. Baigiamasis korupcijos visuomeninės kontrolės etapas apima visuomeninės ekspertizės rezultatų pavišimą.

Korupcijos visuomeninė kontrolė yra itin svarbi kovos su korupcija mechanizmo dalis ir jeigu valdžia siekia ją įtraukti po savo administracine kontrole arba vienais ar kitais būdais apriboti ir trukdyti jos autonominiam darbui, tai tokiu atveju ši kontrolė

---

<sup>100</sup> Informacijos prieinamumas Lietuvoje. Sociologinis tyrimas. *Transparency International*, 2011.

<sup>101</sup> Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис, №1, 2011. P 168.

sukelia korumpuotų valdininkų nebaudžiamumą ir korupcijos plėtrą visoje valdžios sistemoje.

Taigi apibendrinant šio poskyrio nagrinėjamą dalyką reikia pažymėti, kad korupcijos kontrolė pirmiausia yra siejama su valdžių atskyrimu, nes būtent įstatymų leidimo ir sprendimų priėmimo proceso padalijimas įvairioms institucijoms numato galimybę išvengti ilgalaikių klaidų ir užkirsti kelią korupcinei veiklai. Be abejo, pilnavertė korupcijos kontrolė bus įgyvendinama tik tuomet, kai į šį procesą yra įtraukiamą ir visuomenė, ir kaip atskira „ketvirtoji valdžia“, vykdančių nepriklausomą valdžios institucijų veiklos, sprendimų priėmimo – korupcijos pasireiškimo tikimybės ir realių atvejų – kontrolę.

### **3.2. Korupcijos prevencijos ir kontrolės priemonės, jų teisinio reglamentavimo ypatumai**

Kovai su korupcija egzistuoja keletas priemonių tipų, kurių pagrindiniai – korupcijos prevencijos bei korupcijos baudžiamosios priemonės. Tarpusavyje jos skiriasi tuo, kad baudžiamosios priemonės – tai priemonės *post factum*. *Transparency International* 2007 metais atlikto diagnostinio tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007“ rezultatai parodė, kad, kalbant apie tai, kokios priemonės – prevencinės, antikorupcinio švietimo ar baudžiamosios – yra efektyviausios kovos su korupcija priemonės, daugumos gyventojų nuomone su korupcija kovoti geriausiai padėtų baudžiamosios priemonės (62 proc.). Tuo tarpu verslininkų nuomonė pasidalino į dvi grupes: dalis verslininkų (41 proc.) taip pat tiki baudžiamųjų priemonių veiksmingumu, kita dalis (40 proc.) pasisako už prevencines priemones, užkertančias kelią korupcijai<sup>102</sup>. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad atsižvelgiant į visuomenei gerai suvokiamą korupcinių nusikaltimų latentškumą, bei remiantis kitų šalių praktika (pavyzdžiui, Kinija) baudžiamosios priemonės menkai atlieka bauginančią funkciją ir jų veiksmingumas ne visada pasitvirtina<sup>103</sup>.

Korupcijos prevencijos priemonės – tai tam tikri veiksmai, procedūros, kurias tiksliai įgyvendinant atskleidžiamos ir pašalinamos korupcijos priežastys bei sąlygos. Kriminologinėje literatūroje aptariama daug įvairių korupcijos prevencijos priemonių,

---

<sup>102</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007. *Transparency international*, 2007 Prieiga per internetą: <[http://www.stt.lt/documents/soc\\_tyrimai/korupcijos\\_zemelapis\\_2007.pdf](http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/korupcijos_zemelapis_2007.pdf)>.

<sup>103</sup> Gavelytė I. Korupcijos prevencijos priemonių reikšmė ir šiuolaikiniai ypatumai // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Nr. 5, 2005. P. 113.

kurios tarpusavyje glaudžiai susijusios ir turi būti taikomos kompleksiskai, bet nepaisant to, jas galima suskirstyti į pagrindines šešias grupes<sup>104</sup>:

1. *Socialinės priemonės*. Jos apima visų socialinių grupių gyvenimo lygio kėlimą, socialinę apsaugą, visuomenės konsolidaciją žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo užtikrinimą, nedarbo ir socialinės nelygybės mažinimą ir kt.
2. *Ekonominės priemonės*. Tai – rinkos ekonomikos tobulinimas, šešėlinės ekonomikos mažinimas, aiškios, protingumo kriterijus atitinkančios ir kiek įmanoma paprastesnės mokesčių sistemos suformavimas ir kt. Didindamos ekonominių santykių efektyvumą šios priemonės kartu silpnina korupciją skatinančių ekonominių veiksnių poveikį.
3. *Teisinės priemonės*. Tai – įstatymų ir kitų teisės aktų tobulinimas (ypač teisėkūros, viešojo administravimo, licencijų, leidimų išdavimo, mokesčių mokėjimo, viešųjų pirkimų ir kt. srityse).
4. *Politinę atsakomybę stiprinančios antikorupcinės priemonės*. Tai – priemonės, užtikrinančios politinę konkurenciją, skaidrų politinių partijų finansavimą, kasmetinį politikų ir jų artimiausių giminių turto ir pajamų deklaravimą, šių deklaracijų viešą publikavimą, viešųjų ir privačių interesų konfliktų negalimumą.
5. *Antikorupcinės institucinio pobūdžio priemonės*. Priemonės apima valdžių padalijimo principo tinkamą įgyvendinimą, efektyvią parlamentinę kontrolę, nepriklausomą ikiteisminio tyrimo organų veiklą bei teisminę valdžią. Bet kokie įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios tarpusavio nesutarimai ar realios valdžios neturėjimas skatina korupcinius santykius.
6. *Priemonės, užtikrinančios viešumą ir visuomenės įtraukimą į kovą su korupcija*. Šios priemonės apima informacijos viešumą, tikslingumą ir efektyvumą (ypač, susijusios su informacija apie korupcijos žalą visuomenei ir valstybei, korupciją galinčiais sukelti veiksniais, jų pasireiškimo sferomis, pasipriešinimo jai galimybėmis ir kt.).

Toks kovos su korupcija priemonių skirstymas leidžia daryti tam tikras išvadas. Visų pirma, pastebėtina, kad kovos su korupcija priemonių grupės yra tiesiogiai susijusios ir faktiškai atitinka korupcijos atsiradimo priežasčių grupes, t. y. praktiškai kiekvienai korupcijos priežasčių grupei egzistuoja tam tikros korupcijos prevencijos ar kontrolės priemonės. Antra, literatūroje pateikiamas toks kovos su korupcija priemonių suskirstymas apima tiek korupcijos prevencijos, tiek jos kontrolės priemones, kas vėlgi

---

<sup>104</sup> Gavelytė I. Korupcijos prevencijos priemonių reikšmė ir šiuolaikiniai ypatumai // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Nr. 5, 2005. P. 114-115.

patvirtina, kad korupcijos prevencija ir kontrolė yra glaudžiai susijusi ir kartais tiesiog sunku šiuos reiškinius atskirti.

Korupcijos prevencijos įstatymo 5 straipsnis pateikia detalesnes korupcijos prevencijos priemones, tai<sup>105</sup>:

- korupcijos rizikos analizė;
- kovos su korupcija programos;
- teisės aktų ir jų projektų antikorupcinis 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 pavišėjimas;
- kitos įstatymų nustatytos korupcijos prevencijos priemonės.

Siekiant išnagrinėti Lietuvoje vykdomos antikorupcinės politikos veiksmingumą teisiniu požiūriu, toliau darbe bus atskirai nagrinėjamos pagrindinės kovos su korupcija priemonės.

### **3.2.1. Korupcijos rizikos analizė**

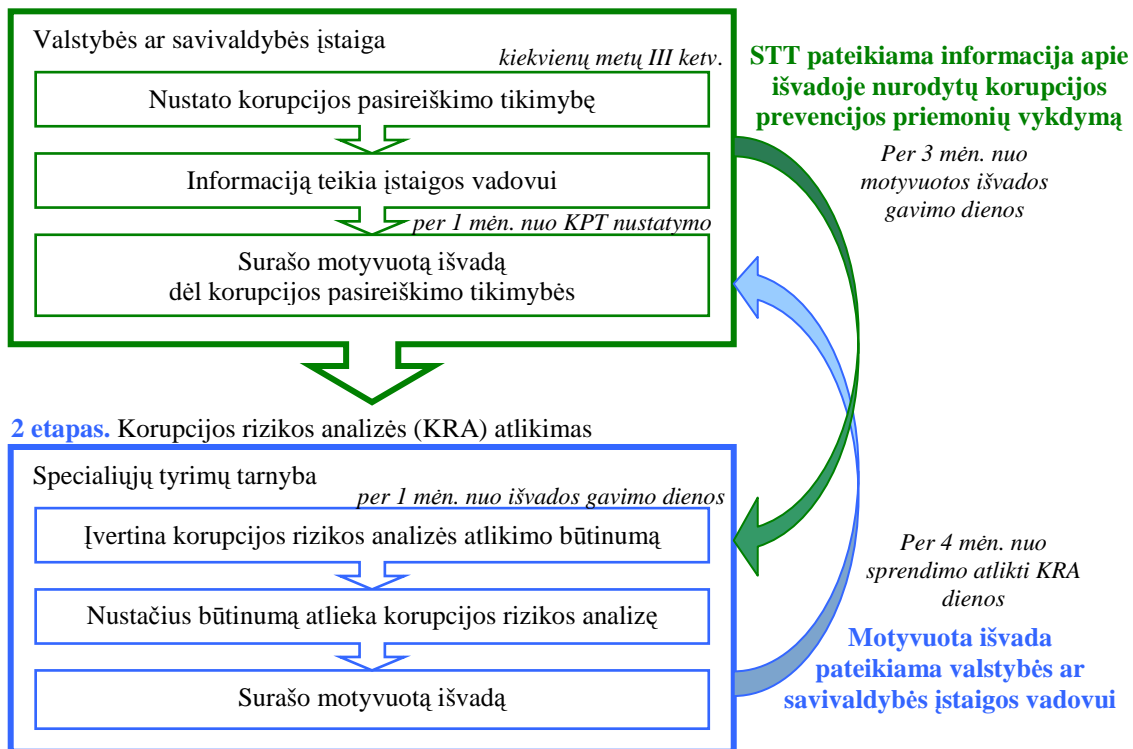
Kaip skelbiama Korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsnyje, korupcijos rizikos analizė – tai „*valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos analizė antikorupciniu požiūriu Vyriausybės nustatyta tvarka bei motyvuotos išvados dėl kovos su korupcija programos parengimo ir pasiūlymų dėl programos turinio pateikimas, taip pat kitų korupcijos prevencijos priemonių rekomendavimas už jų įgyvendinimą atsakingoms valstybės ar savivaldybių įstaigoms*“<sup>106</sup>. Taigi korupcijos rizikos analizės priemonė atliekama keliais etapais pagal įstatymų nustatytą tvarką: pirma, nustatoma korupcijos pasireiškimo tikimybė valstybės ar savivaldybės įstaigoje (atlieka pati įstaiga), antra, atliekama korupcijos rizikos analizė (vykdo STT), kurios pabaigoje surašoma motyvuota išvada (žr. 3 pav.). Siekiant įvertinti šios korupcijos priemonės veiksmingumą, minėtas procesas bus aptartas kiek detaliau, kartu aptariant ir atsirandančias jame problemas.

---

<sup>105</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 8 straipsnis

<sup>106</sup> *Ibid.* 105, 6 straipsnis.

### 1 etapas. Korupcijos pasireiškimo tikimybės (KPT) nustatymas



3 pav. Korupcijos rizikos analizės atlikimo procesas (sudaryta autorės).

**1 etapas – korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas.** Šis etapas susideda iš kelių uždavinių<sup>107</sup>:

1. Korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo kriterijų parinkimas.
2. Valstybės ar savivaldybės esamos situacijos analizė.
3. Korupcijos pasireiškimo tikimybės kriterijų aprašo analizė.
4. Korupcijos pasireiškimo tikimybės vertinimo lapų pildymas.
5. Motyvuotos išvados rašymas.

Pirmuoju uždaviniu subjektai, įgalioti nustatyti korupcijos pasireiškimo tikimybę, atlieka preliminarią valstybės ar savivaldybės, įstaigos valdymo sričiai priklausančių įstaigų, jų padalinių pateiktos informacijos bei teisės aktų analizę, bei remdamiesi jos rezultatais nustato pasirinktos valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos atitiktį Vyriausybės nutarimo „Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo“ Nr. 1601 6 punkte nustatytiems kriterijams<sup>108</sup>. Valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos

<sup>107</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymas „Dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos patvirtinimo“ // Žin. 2003, Nr. 103-4622.

<sup>108</sup> Kestenis A. Korupcijos rizikos analizės aktualijos. Specialiųjų tyrimų tarnyba – pranešimas, 2009 m. gruodžio 7 d.

sritis priskiriama prie sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, jeigu atitinka vieną ar kelis iš šių kriterijų<sup>109</sup>:

1. Padaryta korupcinio pobūdžio nusikalstama veika.
2. Pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas.
3. Atskirų valstybės tarnautojų funkcijos, uždaviniai, darbo ir sprendimų priėmimo tvarka bei atsakomybė nėra išsamiai reglamentuoti.
4. Veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu.
5. Daugiausia priima sprendimus, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo.
6. Naudojama valstybės ar tarnybos paslaptį sudaranti informacija.
7. Anksčiau atlikus korupcijos rizikos analizę, buvo nustatyta veiklos trūkumų.

Tam, kad būtų galima konstatuoti, jog valstybės ar savivaldybės įstaigoje yra padaryta korupcinio pobūdžio nusikalstama veika, turi būti priimtas ir įsiteisėjęs teismo sprendimas. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostata, „*asmuo laikomas nekaltu, kol jo kaltumas neįrodytas įstatymo nustatyta tvarka ir pripažintas įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu*“<sup>110</sup>. Remiantis nekaltumo prezumpcija atrodytų, kad kriterijumi „padaryta korupcinio pobūdžio nusikalstama veika“ valstybės institucijos turėtų vadovautis tik tada, kai kaltumas yra įrodytas ir dėl tokios veikos yra įsiteisėjęs teismo sprendimas. Tačiau STT kitaip aiškina šią įstatymo nuostatą. STT korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos 10.1 punkte teigiama, jog vertinant padarytos korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos kriterijų yra atsižvelgiama į korupcinio pobūdžio veikas, turinčias nusikalstamos veikos požymių, dėl kurių vyksta ikiteisminis tyrimas, ikiteisminis tyrimas nutrauktas, vyksta bylos nagrinėjimas teisme, įsiteisėjo apkaltinamasis nuosprendis, įsiteisėjo išteisinamasis nuosprendis, nuosprendis apskūstas aukštesnei teisminei institucijai<sup>111</sup>. Be to, šis kriterijus apima ir tokias korupcinio pobūdžio neteisėtas veikas, kurios turi kitų teisės pažeidimų požymių, sudarančių sąlygas korupcijai (pavyzdžiui, bet koks piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi ar netinkamas pareigų atlikimas) ir tariamai turi kitų teisės pažeidimų požymių, kai buvo gauta informacijos apie galimą korupcinę veiką (pavyzdžiui, yra bet kokio pobūdžio pranešimų). Nors Korupcijos prevencijos įstatymas ir kiti teisės aktai aiškiai nurodo, kokios veikos yra priskiriamos korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms, tačiau STT

<sup>109</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo // Žin., 2002, Nr. 98-4339, 6 punktas.

<sup>110</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žin. 1992, Nr. 33-1014.

<sup>111</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymas „Dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos patvirtinimo“ // Žin. 2003, Nr. 103-4622, 10.1.1 punktas.

detalesnis išaiškinimas šioje vietoje tik palengvina valdžios institucijoms kriterijaus nustatymą. Taigi toks STT kriterijaus taikymo praplėtimas yra vertintinas teigiamai, nes tokiu būdu apimamos bet kokios įmanomos korupcijos atsiradimo rizikos kriterijaus atžvilgiu (į kriterijų patenka netgi tariamai įvykdytos korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos).

Atitiktis kriterijui „pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas“ nustatoma analizuojant įstaigos administracijos, įstaigos valdymo sričiai priklausančioje įstaigoje, jų padalinyje teisinį statusą bei veiklą reglamentuojančius teisės, jų priimtus vidaus teisės aktus bei procedūras<sup>112</sup>. Be to, pagal šį kriterijų vertinama tik ta kontrolė ar (ir) priežiūra, kuri yra nukreipta į išorę<sup>113</sup>, t. y. apima įstaigoms nepavaldžių fizinių ir (ar) juridinių asmenų priežiūrą, kaip šie laikosi įstatymų, kitų teisės aktų reikalavimų atitinkamoje valdymo ar kitokios veiklos srityje, taip pat apima kontrolės funkcijas atitinkamoje administracinio reglamentavimo, administracinių paslaugų teikimo, viešųjų paslaugų teikimo administravimo ar kitokios veiklos srityje.

Nustatant, ar atskirų valstybės tarnautojų funkcijos, uždaviniai, darbo ir sprendimų priėmimo tvarka bei atsakomybė yra išsamiai reglamentuoti vertinama, ar egzistuoja tokie korupciją skatinantys veiksniai: neapibrėžtos vidaus teisės aktų, nustatančių darbuotojų uždavinius, funkcijas, darbo ir sprendimų priėmimo tvarką, dispozicijos, teisės aktų ir procedūrų kolizijos, administracinių procedūrų nebuvimas, platūs diskreciniai įgaliojimai, leidžiantys priimti sprendimus savo nuožiūra, nenumatyti formalūs, aiškiai apibrėžti draudimai ir apribojimai darbuotojams, kontrolės ir atsakomybės mechanizmai ir kt.<sup>114</sup>

Nustatant, ar veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu, vertinama, ar valstybės, savivaldybės įstaigai, jos padaliniui ar darbuotojui yra suteikti įgaliojimai išduoti leidimus, licencijas, suteikti nuolaidas, lengvatas ir kitokias papildomas teises arba atsisakyti jas išduoti ar suteikti, panaikinti jų galiojimą ar kitaip jas apriboti, taikyti teisės aktais nustatytas kitas teisinio, ekonominio poveikio priemones, konstatuoti, nagrinėti teisės pažeidimus, priimti sprendimus dėl teisinės atsakomybės priemonių taikymo<sup>115</sup>. Pažymėtina, kad pagal STT metodiką nėra aišku, ar kriterijus apima tuos asmenis, kurie dalyvauja, pavyzdžiui, atrankos procese ES paramai gauti ir pan., nors, autorės nuomone, šis kriterijus būtinai tokią veiklą turėtų apimti.

---

<sup>112</sup> Kestenis A. Korupcijos rizikos analizės aktualijos. Specialiųjų tyrimų tarnyba – pranešimas, 2009 m. gruodžio 7 d.

<sup>113</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymas „Dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos patvirtinimo“ // Žin. 2003, Nr. 103-4622, 10.2 punktas.

<sup>114</sup> *Ibid.*, 112.

<sup>115</sup> *Ibid.* 113, 10.4 punktas.



Antras korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo uždavinys – išanalizuoti valstybės ar savivaldybės įstaigos esamą situaciją. Tai atliekama vadovaujantis specialiu klausimynu (STT metodikos 1 priedas) ir atitinkamais dokumentais<sup>116</sup>. Atsakymai į klausimyne pateiktus klausimus, pagal metodiką, leidžia išskirti rizikingas valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos sritis (siejama su anksčiau aptartais kriterijais). Tačiau šioje vietoje kyla problema, kadangi esamos situacijos analizavimo klausimynas yra bendro pobūdžio, dėl to nėra pakankamai pritaikytas visapusiškai įstaigos veiklos analizei antikorupcinio požiūriu atlikti bei identifikuoti galimus korupcijos pasireiškimo tikimybę didinančius veiksnius<sup>117</sup>.

Sekantys korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo uždaviniai – korupcijos pasireiškimo tikimybės kriterijų aprašo analizė (STT metodikos 2 priedas) bei vertinimo lapų pildymas (STT metodikos 3 priedas). Korupcijos pasireiškimo tikimybės kriterijų apraše nurodoma: korupcijos pasireiškimo tikimybės kriterijai, valstybės ar savivaldybės įstaigos esamą situaciją apibūdinantys rodikliai pagal kiekvieną kriterijų, rodiklių vertinimas (nuo mažiausios iki didžiausios korupcijos tikimybės). Tuo tarpu korupcijos pasireiškimo tikimybės vertinimo lapuose pateikiama informacija vaizdžiai parodo valstybės ar savivaldybės įstaigoje esamą situaciją<sup>118</sup>.

Korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas baigiamas motyvuotos išvados surašymu ir pateikimu STT. Išvada turi būti aiškiai išdėstyta ir motyvuota. Valstybės ar savivaldybės įstaiga išvadą STT turi pateikti ne vėliau kaip per mėnesį, nuo korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo<sup>119</sup>.

Apibendrinant pirmą korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo etapą reikėtų pažymėti, kad išvadoje dėl didelės korupcijos pasireiškimo tikimybės dažniausiai formaliai konstatuojama įstaigos veiklos atitiktis teisės aktuose įtvirtintiems didelei korupcijos pasireiškimo tikimybę apibūdinantiems kriterijams, o ne identifikuojami realūs, korupcijos pasireiškimo tikimybę didinantys rizikos veiksniai<sup>120</sup>. Dėl šios priežasties korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo praktinė nauda korupcijos prevencijai įstaigoje yra minimali.

Kitas dalykas – pastebėtina, kad šią korupcijos prevencijos priemonę reglamentuojantys teisės aktai nenumatyto valdžios institucijų kontrolės ar jų

---

<sup>116</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymas „Dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos patvirtinimo“ // Žin. 2003, Nr. 103-4622, 12 punktas.

<sup>117</sup> Kestenis A. Korupcijos rizikos analizės aktualijos. Specialiųjų tyrimų tarnyba – pranešimas, 2009 m. gruodžio 7 d.

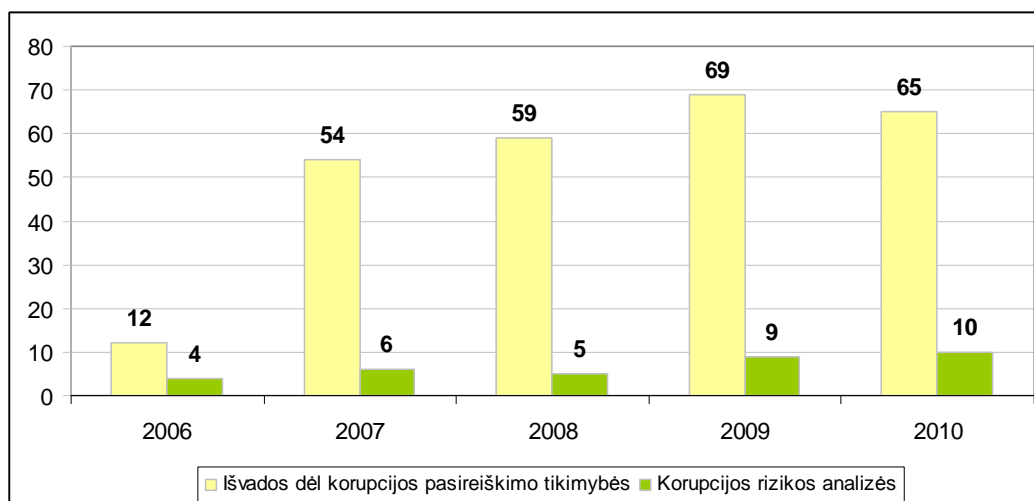
<sup>118</sup> *Ibid.* 117.

<sup>119</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo // Žin., 2002, Nr. 98-4339.

<sup>120</sup> *Ibid.* 117.

atsakomybės už išvadų nepateikimą, jei korupcijos pasireiškimo įstaigoje tikimybė yra (kas yra labai tikėtina), ar melagingą jų pateikimą. Kitaip sakant, ši korupcijos prevencijos priemonė teoriškai yra efektyvi ir naudinga, tačiau tada, kai šią priemonę sąžiningai įgyvendina visos valdžios institucijos. STT 2010 m. veiklos ataskaitoje parašyta, kad „ne visos institucijos vykdo teisės aktų reikalavimus ir teikia išvadas apie veiklos sritis, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė“<sup>121</sup>. Šioje ataskaitoje taip pat pateikiama, kad 2010 m. korupcijos pasireiškimo tikimybės nenustatė net 4 ministerijos (apie 30 proc. nuo visų ministerijų) ir informacijos nepateikė net 11 savivaldybių (apie 18 proc. nuo visų savivaldybių). Toks rodiklis tik patvirtina, kad Lietuvoje trūksta teisinių pagrindų realiam šios korupcijos priemonės įgyvendinimui.

Pažymėti reikia dar ir tai, kad net ir imant tas įstaigas, kurios STT pateikė informaciją apie korupcijos pasireiškimo tikimybę įstaigoje, tik 15 proc. šią informaciją pateikusiose įstaigose 2010 m. buvo atlikta korupcijos rizikos analizė (žr. 4 pav.).



4 pav. 2006–2010 metais gautos išvados dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės ir atliktos korupcijos rizikos analizės<sup>122</sup>.

**2 etapas – korupcijos rizikos analizės atlikimas.** Valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos srityse, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, STT gali atlikti korupcijos rizikos analizę. STT, priimdama sprendimą dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo būtinumo, atsižvelgia į tam tikrus kriterijus, t. y.<sup>123</sup>:

1) buvę bandymai, pažeidžiant teisės aktų nustatytą tvarką, paveikti valstybės ar savivaldybės įstaigos darbuotojus ar jų priimamus sprendimus;

<sup>121</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2010 metų veiklos ataskaita. 2010 m. vasario 28 d., Nr. N-16

<sup>122</sup> *Ibid.* 121.

<sup>123</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 6 straipsnis, 5 punktas

2) išaiškinta korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų kitose panašias funkcijas atliekančiose valstybės ar savivaldybių įstaigose;

3) tobulintina valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos priežiūros sistema;

4) priimami sprendimai yra susiję su materialine ar kitokia interesanto nauda;

5) nustatyti galiojančios tvarkos normų pažeidimai (pavyzdžiui, skirstant biudžeto lėšas, teikiant užsakymus bei priimant kitus sprendimus);

6) valstybės ar savivaldybės įstaiga yra savarankiškas biudžetinių asignavimų valdytojas;

7) Valstybės kontrolė, Seimo kontrolieriai arba kitos kontrolės ar priežiūros institucijos nustatė šios valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos pažeidimų;

8) gauta kitos informacijos apie valstybės ar savivaldybės įstaigos veikloje egzistuojančias korupcijos apraiškas (operatyvinė informacija, gyventojų skundai ir pareiškimai, visuomenės informavimo priemonių pateikiama bei kita informacija).

Atlikus valstybės ar savivaldybės įstaigos korupcijos rizikos analizę, surašoma motyvuota išvada dėl atitinkamos įstaigos kovos su korupcija programos parengimo ir (ar) pateikiami pasiūlymai dėl programos turinio (ne vėliau kaip per 4 mėnesius nuo sprendimo atlikti korupcijos rizikos analizę dienos). Tačiau reikia pažymėti, kad nei Korupcijos prevencijos įstatyme, nei Vyriausybės nutarime „Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo“ nėra tiesiogiai nustatyta vadovo ar kito atsakingo asmens pareiga, atsakomybė bei atsiskaitymas už pasiūlymų įgyvendinimą.

Apibendrinant korupcijos prevencijos priemonės – korupcijos rizikos analizės – teisinį reglamentavimą, reikėtų pažymėti, kad šios priemonės įgyvendinimo procesas iš tiesų yra daugiau formalus, biurokratiškas, teikiantis ne daug realios naudos, be to pastebima atsakomybės ir kontrolės įgyvendinant šią priemonę teisinių pagrindų stoka. Teisės aktuose nėra vieno esminių dalykų – mechanizmo, užtikrinančio, kad: 1) visos valstybės ir savivaldybių įstaigos bei institucijos sąžiningai dalyvautų šios priemonės įgyvendinime ir turėtų teisinę pareigą teikti STT korupcijos pasireiškimo tikimybės išvadas; 2) aptikus įstaigoje veiklos trūkumų korupcijos atžvilgiu, įstaigoms kiltų teisinė pareiga atsižvelgti į pateiktas STT išvadas ir įgyvendinti jos pastabas. Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad realiai ši korupcijos prevencijos priemonė kasmet yra atliekama tik nedaugelyje valstybės ir savivaldybių institucijose, todėl kyla išvada, kad korupcijos rizikos analizės teisinis reglamentavimas privalo būti tobulinamas.

### 3.2.2. Kovos su korupcija programos

Šią korupcijos prevencijos priemonę numato Korupcijos prevencijos įstatymo 7 straipsnis<sup>124</sup>. Kovos su korupcija programos skirstomos į tokias rūšis: nacionalinės, šakinės, institucinės ir kitos. Nacionalinę kovos su korupcija programą rengia, jos įgyvendinimą organizuoja ir kontroliuoja Vyriausybė, dalyvaujant STT, tuo tarpu šakines, institucines ir kitas kovos su korupcija programas rengia tos įstaigos, kurias Nacionalinė kovos su korupcija programa ir kiti norminiai aktai įpareigoja tokias programas parengti. Institucines kovos su korupcija programas taip pat rengia ir tos įstaigos, kuriose buvo atlikta korupcijos rizikos analizė ir pasiūlyta parengti tokią programą.

Kalbant apie kovos su korupcija programas pirmiausia reikėtų pažymėti, kad joks teisės aktas nenustato kovos su korupcija programos sampratos. Tačiau remiantis kitomis analogiškėmis institucijų rengiamomis programomis, kovos su korupcija programą reikėtų suprasti kaip strateginio veiklos plano dalį, kurioje nustatyti tikslai, uždaviniai, priemonės, vertinimo kriterijai, numatomi asignavimai ir pan.<sup>125</sup> Apibūdinant kovos su korupcija programos sampratą struktūriniu požiūriu – tai programa, apimanti korupcijos būklės analizę, programos tikslus ir uždavinius, siekiamus rezultatus ir vertinimo kriterijus, programos įgyvendinimo mechanizmą, stebėseną ir atskaitomybę bei finansinius išteklius šios programos rezultatams pasiekti.

Šakinės kovos su korupcija programos paprastai apima kelių valstybės ar savivaldybių įstaigų veiklos sritis, pavyzdžiui, statybos, sveikatos apsaugos, teisėsaugos ir kt. Tuo tarpu institucinės kovos su korupcija programos paprastai apima kovos su korupcija priemones institucijos ribose, tačiau kartais jos irgi būna bendro pobūdžio. Paminėtina yra, pavyzdžiui, *Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos kovos su korupcija programa*, patvirtinta susisiekimo ministro 2002 m. gruodžio 31 d. įsakymu Nr. 3-626, *Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos sektorinė antikorupcinė programa*, patvirtinta vidaus reikalų ministro 2011 m. kovo 15 d. įsakymu Nr. 1V-185, *Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos korupcijos prevencijos sveikatos sistemoje programa*, patvirtinta sveikatos apsaugos ministro 2006 m. kovo 23 d. įsakymu Nr. V-942, taip pat apskričių viršinių administracijų, savivaldybių, miestų, pavyzdžiui, Panevėžio miesto, Elektrėnų, Biržų rajono, Rietavo, Kauno apskrities virštininko administracijos ir kitų institucijų kovos su korupcija programos. Tačiau dėl ribotos darbo apimties, šios programos plačiau darbe nebus nagrinėjamos.

<sup>124</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 7 straipsnis.

<sup>125</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo // Žin., 2002, Nr. 57-2312; 2007, Nr. 23-879.

Svarbiausia šalies kovos su korupcija programa yra Nacionalinė kovos su korupcija programa, kurią Vyriausybės teikimu tvirtina Lietuvos Respublikos Seimas (toliau – Seimas), todėl šiai programai bus skiriama daugiausia dėmesio.

Nacionalinėje kovos su korupcija programoje nurodytos bendrosios nuostatos, pateikta esamos padėties analizė, išdėstyti tikslai ir uždaviniai, laukiami rezultatai, vertinimo kriterijai, stebėseną, finansavimas bei nurodytas konkrečių korupcijos prevencijos priemonių planas, šių priemonių tikslas, įvykdymo laikas, už jų įgyvendinimą atsakingi subjektai<sup>126</sup>.

Kaip teigia Nacionalinės kovos su korupcija programos 1 punktas, šios programos tikslas – užtikrinti ilgalaikę, veiksmingą ir kryptingą korupcijos kontrolės ir prevencijos sistemą Lietuvoje. Be to, šios programos 40 punktas įvardija svarbiausius programos tikslus<sup>127</sup>, t. y.:

- korupcijos prevencijos srityje – šalinti teisėkūros bei teisinio reglamentavimo spragas ir nenuoseklumą, mažinti viešojo administravimo procedūrų ir priimamų sprendimų neskaidrumą bei neefektyvumą, kurti profesionalią, stabilią, veiksmingą valstybės tarnybą, modernizuojant žmogiškųjų išteklių valdymą joje, taip pat šalinti kitus korupcinio pobūdžio veiksniai, trukdančius plėtoti ekonomiką, demokratiją, kurti socialinę gerovę, stiprinti nacionalinį saugumą, didinti administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo kokybę;
- korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų tyrimo srityje – užtikrinti greitą ir išsamų korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų atskleidimą ir tyrimą, garantuojant pažeidėjo atsakomybės neišvengiamumą;
- visuomenės antikorpucinio švietimo srityje – supažindinti Lietuvos gyventojus su korupcijos keliamu pavojumi, skatinti juos nesitaikstyti su korupcija, aktyviai su ja kovoti.

Šiems iškeltiems tikslams pasiekti yra įvardijami pagrindiniai programos uždaviniai, kurie dar smulkiau yra detalizuojami programos įgyvendinimo priemonių plane, kuris faktiškai yra lėtai įgyvendinamas. Štai, pavyzdžiui, 2010 m. I pusmečio laikotarpiui buvo numatyta įgyvendinti 64 priemonės. STT vertinimu, visiškai įgyvendintomis laikomos 28 priemonės (44 proc.), iš dalies įgyvendintomis 19 priemonių (30 proc.), ir

---

<sup>126</sup> Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 10-355; 2007, Nr. 125-5095.

<sup>127</sup> *Ibid.* 126, 40 punktas.

neįgyvendintomis – 17 priemonių (26 proc.). Pagrindinėmis priemonių neįgyvendinimo priežastimis įvardijamos<sup>128</sup>:

- 1) Lietuvos Respublikos Seimas nepriėmė reikiamų teisės aktų, kurių priėmimas buvo būtina sąlyga norint įvykdyti programoje numatytas priemones;
- 2) priimti teisės aktai nustatė kitą tvarką nei laukti priemonės įvykdymo rezultatai;
- 3) priemonių įgyvendinimo veiksmingumo stoka;
- 4) priemonių įvykdymo terminas nukeltas dėl priimtų kitų teisės aktų ar programų;
- 5) priemonių įgyvendinimui valstybės ir savivaldybės įstaigos nenumatė finansinių išteklių, o sumažinus biudžetinius asignavimus, nepakako įstaigų vidinių išteklių priemonėms įgyvendinti.

Analizuojant Nacionalinės kovos su korupcija programos priemonių planą, pastebėtina, kad daugiausia priemonių skirta korupcijos prevencijai, siekiant administracinių ir viešųjų paslaugų gerinimo, elektroninės valdžios, muitų, sveikatos priežiūros, statybų, aplinkos valdymo, viešųjų pirkimų srityse. Tačiau pažymėtina, kad tiek 2008–2010 m., tiek 2011 metų Nacionalinės kovos su korupcija programos programoje trūksta esminės srities – politinės korupcijos, kuri pasireiškia ne tik konkrečiais veiksmais, t. y. piniginio kyšio davimu, bet dar blogiau – sisteminais, įvairiais politinio–verslo, valstybei žalingais susitarimais, už kuriuos vėliau niekas niekada aukščiausioje valdžioje nebelieka atsakingas.

Remiantis rekomendacijomis Lenkų nacionalinės kovos su korupcija strategijos tobulinimui, Lietuvos Nacionalinei kovos su korupcija programai taip pat reikėtų daugiau dėmesio kreipti šioms kryptims<sup>129</sup>: 1) etinės infrastruktūros kūrimas viešajame sektoriuje; 2) naujausių technologijų – *eGovernment* – naudojimas teikiant viešąsias paslaugas; 3) esamos teisinės bazės tobulinimas; 4) skaidrios bei sąžiningos politinės veiklos finansavimo sistemos sukūrimas. Toliau darbe jos nagrinėjamos plačiau.

*1. Etinės infrastruktūros kūrimas.* Etinės infrastruktūros kūrimas apima tokias veiklas, kurios ugdytų valstybės tarnautojo etosą per įvairių lygių valstybės tarnautojų etikos kodeksų, institucijų darbo tvarkos, objektyvių valstybės tarnautojų atrankos metodų kūrimą bei naujų technologijų panaudojimą. Kita vertus, naudinga plėsti procedūrinius sprendimus, kurie leidžia mažinti korupcijos pagundą tuo tikslu pasinaudojant valstybės ir kitų užsienio šalių gerąja praktika. Jai priskiriamos tokios procedūros, kurios mažina, riboja kliento ir valstybės tarnautojo, priimančio sprendimą,

<sup>128</sup> Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos 2009–2010 metų I pusmečio stebėsenos išvada. STT, Vilnius, 2010 rugpjūčio 10 d.

<sup>129</sup> Zbieranek J., Kucharczyk J., „Uczciwe państwo” – propozycje do nowej Strategii Antykorupcyjnej // Analizy i Opinie. Instytut Spraw Publicznych, Nr. 44, 2005.

kontakta, taip pat ir tokios procedūros, kurios užtikrintų saugią galimybę informuoti apie etikos pažeidimus ir korupcijos atvejus.

Pagal Nacionalinės kovos su korupcija programą etinės infrastruktūros kūrimo kryptis yra įtvirtinta tik iš dalies, ir tai ji iki šiol faktiškai nėra įgyvendinta. Lietuvoje vis dar nėra priimtas valstybės tarnautojų elgesio kodeksas (nors programoje tam yra numatyta speciali priemonė) ir, kas svarbiausia, tarp priemonių nėra numatyta asmenų, pranešančių apie korupcinio pobūdžio veikas, apsaugos mechanizmo sukūrimas. Pagal šiuo metu galiojančius įstatymus anonimiškumas gali būti taikomas tik įrodžius, kad kyla grėsmė apie korupciją pranešusio asmens gyvybei, sveikatai, laisvei ar turtui<sup>130</sup>, tačiau nesitaikstyti su korupcija nusprendę šalies gyventojai nėra ginami nuo galimo persekiojimo ar administracinio susidorojimo, pavyzdžiui, atleidimo iš darbo. Todėl būtinos įstatymo pataisos, leidžiančios pritaikyti anonimiškumą ir apie korupcinius nusikaltimus pranešusiems asmenims, jei tai reikalinga jų darbo, tarnybos, verslo ar kitiems teisėtiems interesams apsaugoti. Kaip teigia Lietuvos Prezidentė D. Grybauskaitė „Visuomenės įtraukimas į kovą su kyšininkavimu – vienas veiksmingiausių korupcijos prevencijos būdų. Tačiau pilietiškai besielgiantis žmogus turi būti tikras, kad pats nenukentės“<sup>131</sup>. Todėl pareiškėjų apsauga turi apimti svarbiausius apsektus: tapatybės apsauga, apsauga nuo bausmės, atvirktinė įrodinėjimo pareiga, atsakomybės atsisakymas, jokių sankcijų už klaidingą pranešimą, teisės atsisakyti, jokių apgavysčių<sup>132</sup>.

*Transparency International* atliktas tyrimas rodo, kad gyventojų, susidūrusių su korupcija, pasyvumą lemia ne pilietiškumo stoka, bet galimo susidorojimo baimė ir valstybės teikiamos apsaugos stoka<sup>133</sup>. Be to, tarptautinės organizacijos *Global Integrity* 2008 metais atlikto tyrimo rezultatai parodo, kad pareiškėjų apsaugos teisinė sistema Lietuvoje yra vertinama itin žemai, t. y. 17 balų iš 100 galimų<sup>134</sup>. Tarptautiniai ekspertai jau kelis metus atkreipia dėmesį, kad Lietuvoje nėra adekvačių pranešėjų apsaugos taisyklių ir kad konkrečių šios srities teisės aktų trūkumas gali būti laikomas visos sistemos silpnąja vieta.

2. *Viešųjų paslaugų perkėlimas į elektroninę erdvę.* Kitas svarbus Nacionalinės kovos su korupcija strategijos elementas turėtų būti – elektroninės valdžios sistemos

<sup>130</sup> Lietuvos Respublikos Baudžiamojo proceso kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas // Žin. 2002, Nr. 37-1341, Nr. 46, 199 straipsnis.

<sup>131</sup> Grybauskaitė D. Apie korupciją pranešantys asmenys turi jaustis saugūs. Pranešimas spaudai, 2010. Prieiga per internetą: <<http://www.prezident.lt>>.

<sup>132</sup> Rekomenduojami principai pranešėjų apsaugos įstatyminiam reguliavimui. *Transparency International*. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.lt/new/images/praneseju\\_principai.pdf](http://www.transparency.lt/new/images/praneseju_principai.pdf)>.

<sup>133</sup> *Ibid.* 130.

<sup>134</sup> *Global Integrity Report*. Lithuania: Integrity Indicators Scorecard. Prieiga per internetą: <<http://report.globalintegrity.org/Lithuania/2008/scorecard>>.

diegimas. Elektroninė administracija *eGovernment* yra informacinės visuomenės, kuri tikisi reikalų sutvarkymo valdžios institucijose supaprastinimo, plėtros padarinys. El. valdžia teikia daugybę privalumų: el. viešųjų paslaugų vartotojas greičiau susitvarko reikalus, turi galimybę stebėti su paraiška susijusius veiksmus, yra mažinamas kliento ir valstybės tarnautojo ryšys (kuris didina korupcijos pasireiškimo tikimybę), be to, el. valdžia gerina valdžios struktūrų darbo našumą, leidžia piliečiams lengviau įsitraukti į valstybės valdymo procesą, lemia efektyvesnės informacijos teikimą gyventojams, tobulina viešųjų paslaugų teikimo kokybę, bei visapusiškai integruoja visuomenę naudotis informacinėmis technologijomis<sup>135</sup>.

Šiuo metu galiojančioje Nacionalinėje kovos su korupcija programoje numatytas atskiras uždavinys, skirtas elektroninės valdžios nuostatų įgyvendinimui. Šis uždavinys susideda iš tokių priemonių: plėsti elektroninio deklaravimo sistemą, didinti Valstybinės mokesčių inspekcijos elektroniniu būdu teikiamų paslaugų skaičių ir skelbti su žemės tvarkymu susijusių asmenų patvirtinto sąrašo apskričių viršininkų administracijų interneto svetainėse<sup>136</sup>. Tačiau vertinant el. valdžios (viešųjų paslaugų elektroninėje terpėje perkėlimą) plėtrą Lietuvoje užsienio šalių atžvilgiu, perspektyvos ir neišnaudotų galimybių šioje srityje yra kur kas daugiau.

Remiantis 2005 m. viešųjų el. paslaugų teikimo tyrimu, pagrindinių viešųjų paslaugų perkėlimo į elektroninę terpę lygis Lietuvoje siekė 64 proc. Buvo vertintos Europos Komisijos patvirtintos 20 paslaugų, pagal perkėlimo į el. terpę lygius nuo 1 (žemiausias – tik informacijos pateikimas) iki 4 (pilnas interaktyvumas). Remiantis šiais tyrimais, 100 proc. perkeltos į elektroninę terpę yra 9 iš 20 paslaugų: pajamų, pelno ir PVM mokesčių deklaravimas VMI, darbo paieška Lietuvos darbo biržoje, informacijos paieška viešosiose bibliotekose, ataskaitos apie socialines įmokas „Sodrai“, maitinės deklaracijos, duomenų pateikimas Statistikos departamentui, viešieji pirkimai. Blogiausias lygis užfiksuotas savivaldybių, sveikatos priežiūros, policijos paslaugų, leidimų, susijusių su aplinkos apsauga<sup>137</sup> srityse. Europos Komisijos užsakymu 2006 metais atliktame tyrime 4 lygio el. viešųjų paslaugų perkėlimo į internetą lygis Lietuvoje siekė 40 proc. (tai mažiau net nuo ES vidurkio)<sup>138</sup>. Taigi šių tyrimo rezultatai parodo, kad

---

<sup>135</sup> Limba T. Elektroninės valdžios diegimas ir perspektyvos Lietuvoje: visuomenės ir valdžios institucijų sąveika // Informacijos mokslai, 2007, Nr. 42-43. P. 242-243.

<sup>136</sup> Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 10-355; 2007, Nr. 125-5095

<sup>137</sup> Elektroninės valdžios Lietuvoje būklė ir perspektyvos. Studija. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2006 m. gruodis. P. 6.

<sup>138</sup> Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement, 2006. Prieiga per internetą: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)



Lietuva turėtų daugiau atkreipti dėmesį į viešųjų paslaugų perkėlimą į elektroninę erdvę, kas iš eilės galėtų prisidėti mažinant korupcijos pasireiškimo tikimybę šalyje.

3. *Geresnis teisinis reglamentavimas*. Tai – dar viena sritis, kuriai Nacionalinėje kovos su korupcija programoje skiriama per mažai dėmesio. Neabejotina, kad Lietuvoje yra priimtų daugybė įstatymų ir poįstatyminių aktų, kurie dažnai keičiasi ir todėl jiems dažnai būdinga žema kokybė. Reikia pripažinti, kad ne retas atvejis, kuomet Seimas priima teisės aktus be privalomo kruopštumo ir įsigilinimo į nagrinėjamą situaciją. Dažnai sprendimai priimami remiantis vien politine valia. Tokiomis sąlygomis atsiranda teisės aktų spragos, teisės aktai tampa nesuprantami, nesklandūs ir sunkiai interpretuojami. Visa tai lemia neetinio elgesio bei korupcijos pasireiškimo tikimybę<sup>139</sup>.

Šios problemos sprendimu galėtų būti teisinio reglamentavimo procedūrų kontrolės didinimas tokiu būdu darant įtaką teisės aktų kokybei. Dėl šios priežasties tikslinga sukurti specializuotą organą, susidedantį iš teisės specialistų, kurie atliktų teisės aktų ir jų projektų vertinimą kokybės ir suderinamumo su visa teisine sistema atžvilgiu. Pažymėtina, kad ši priemonė vienokiu ar kitokiu būdu yra Lietuvoje įgyvendinama kaip viena iš korupcijos prevencijos priemonių ir aptariama kitame šio darbo poskyryje. Tačiau šioje vietoje svarbu paminėti dar vieną dalyką – lobistinės veiklos įgyvendinimą. Nepaisant to, kad Nacionalinėje kovos su korupcija programoje viena iš numatytų priemonių – parengti naujos redakcijos Lobistinės veiklos įstatymo projektą<sup>140</sup>, nors jau yra patvirtintas naujas Nacionalinės kovos su korupcija programos projektas, ši priemonė vis dar nėra įgyvendinta, o šiuo metu galiojantis Lobistinės veiklos įstatymas yra neveiksmingas ir tiesiog neveikiantis<sup>141</sup>. Funkcionuojantis lobistinės veiklos įstatymas būtų žingsniu užtikrinant aiškias dalyvavimo vertinant teisės aktus ar jų projektus taisykles.

4. *Skaidrios politikos finansavimo taisyklės*. Šis punktas apima tiek politinių partijų ar rinkimų finansavimą, tiek ir politikų pajamų viešinimą. Kaip teigia lenkų autoriai, itin svarbu susisteminti, sutvarkyti rinkimus reglamentuojančius teisės aktus taip, kad jie sudarytų vieną visumą. Siūloma netgi sukurti vieningą rinkimų kodeksą, kuris susistemintų politinių kampanijų finansavimo taisykles bei didesnę jo skaidrumą. Be to, teigiama, kad Vyriausiosios rinkimų komisijos veiklą turi papildyti žiniasklaidos ir nevyriausybinės organizacijos, kurios taip pat atliktų politinių partijų ir kampanijų finansavimo monitoringą bei gaunamus duomenis lygintų su oficialiais duomenimis,

<sup>139</sup> Zbieranek J., Kucharczyk J. „Uczciwe państwo” – propozycja do nowej Strategii Antykorupcyjnej // Analizy i Opinie. Instytut Spraw Publicznych, Nr. 44, 2005.

<sup>140</sup> Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 10-355; 2007, Nr. 125-5095.

<sup>141</sup> Interviu su STT pareigūnu, 2011 m. balandžio 8 d.

gaunamais iš partijų ir rinkimo komitetų. Tai sudėtingas uždavinys, kadangi paprastai vartotojai turi ribotą prieigą prie politinių partijų dokumentų. Todėl ateityje reikėtų ieškoti būdų kaip palengvinti visuomenei prieigą prie politinių partijų ir rinkimo komitetų informacijos. Viena iš problemą išsprendžiančių galimybių – specializuoto tinklalapio parengimas, kuriame kiekvienas suinteresuotas asmuo turėtų galimybę gauti reikiamos informacijos apie finansinę politinių, komitetų pusę, visa tai kartu papildant informacijos apie politikų pajamų deklaracijas pateikimą<sup>142</sup> (tokia informacija Lietuvoje jau pradėta teikti tinklalapyje [www.vrk.lt](http://www.vrk.lt)).

Išnagrinėjus Nacionalinę kovos su korupcija programą – kaip vieną iš korupcijos prevencijos priemonių – galima pastebėti, kad šioje programoje egzistuoja nemažai tobulintinų sričių, kurios yra itin svarbios sėkmingos kovos su korupcija strategijos Lietuvoje funkcionavimui, tuo tikslu mažinant korupcijos mastus šalyje. Nesiimant atitinkamų priemonių korupcijos prevencijos ir kontrolės teisinio reglamentavimo bei jo įgyvendinimo tobulinimo srityje, vargu, ar galima tikėtis gerų rezultatų kovoje su korupcija Lietuvoje.

### 3.2.3. Teisės aktų ir jų projektų antikorporacinis vertinimas

Korupcijos prevencijos įstatymo 8 straipsnis įvardija dar vieną korupcijos prevencijos priemonę – teisės aktų ar jų projektų antikorporacinį vertinimą<sup>143</sup>. Tačiau reikėtų pažymėti, kad Korupcijos prevencijos įstatymas nepaaiškina, kas yra teisės aktų ir jų projektų antikorporacinis vertinimas, pateikiamos tik pagrindinės teisės aktų ar jų projektų vertinimo nuostatos. STT 2009 m. pranešime teigiama, kad „*antikorporacinis vertinimas – tai teisės akto projekto teksto analizės, sisteminės analizės bei įvertinimo procesas, turint tikslą nustatyti galimybes įsigaliojus teisės aktui sudaryti prielaidas korupcijai atsirasti ar plėtotis*“<sup>144</sup>. Taigi iš apibrėžimo galima pastebėti, kad teisės aktų ir jų projektų antikorporacinis vertinimas pats savaime neduotų jokių rezultatų siekiant mažinti ar užkirsti kelią korupcijai. Ši korupcijos prevencijos priemonė duotų savo naudą tik tuomet, kai atlikus vertinimą bei nustačius korupcijos atsiradimo ar plėtos galimybes būtų imtasi veiksmingų priemonių pateiktų vertinimo išvadų įgyvendinimui. STT sako, kad vertinimo negalima absoliutinti ir manyti, kad jį atlikus eliminuojamos prielaidos korupcijai, be to

---

<sup>142</sup> Zbieranek J., Kucharczyk J. „Uczciwe państwo” – propozycje do nowej Strategii Antykorupcyjnej // Analizy i Opinie. Instytut Spraw Publicznych, Nr. 44, 2005.

<sup>143</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 8 straipsnis.

<sup>144</sup> Teisės aktų ir jų projektų antikorporacinis vertinimas. Specialiųjų tyrimų tarnybos pranešimas, 2009. Prieiga per internetą: <<http://www.silute.lt/publ/Korupcija/TEORIJA.pdf>>.

pabrėžiama, kad nustatomos gali būti tik kai kurios prielaidos ar sąlygos – „žmogiškasis faktorius lieka net ir priėmus sąlyginai „nekorupcinį“ teisės aktą“.

Korupcijos prevencijos įstatyme įtvirtinta, kad<sup>145</sup>:

- teisės aktą, reglamentuojantį nurodytose sferose besiklostančius santykius, kuriuose tikėtina yra didesnės galimybės korupcijai pasireikšti, rengianti ar priimanti valstybės ar savivaldybės įstaiga turi pati atlikti teisės akto projekto antikorupcinį vertinimą, išnagrinėti kitų valstybės ar savivaldybių įstaigų atliktą teisės akto projekto antikorupcinį vertinimą, jei toks atliktas;
- STT teisės aktų bei jų projektų antikorupcinį vertinimą atlieka savo iniciatyva arba Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Ministro Pirmininko, Seimo komiteto, komisijos, frakcijos ar ministro siūlymu;
- atliekant teisės aktų bei jų projektų antikorupcinį vertinimą gali būti pasitelktos mokslo institucijos.

STT 2010 m. veiklos ataskaitoje teigiama, kad 2010 metais STT atliko 146 teisės aktų ar jų projektų antikorupcinį vertinimą, iš jų 130 įstatymų ir 16 įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų. Savo iniciatyva STT įvertino 46 teisės aktus ar jų projektus ir tai sudaro apie 32 proc. visų įvertintų teisės aktų ar jų projektų<sup>146</sup>. Taigi duomenys rodo, kad teisės aktų ir jų projektų vertinimą dažniausiai atlieka pačios valdžios institucijos. STT pranešime teigiama, kad „*vertinimas turi būti sąžiningo teisės akto rengėjo pozicija, taip pat nešališko eksperto pozicija siekiant nustatyti nepakankamo teisinio reguliavimo vietas (būsimame) teisės akte, prognozuojant jo veikimą, sprendžiant apie galimą teisės akto taikymo praktiką*“<sup>147</sup>. Todėl vertinant STT 2010 m. veiklos ataskaitoje pateikiamus duomenis ir pastarąjį pasisakymą iš karto kyla klausimas: ar įmanoma užtikrinti sąžiningą teisės akto vertinimą, jei teisės aktą rengia ir vertina ta pati valdžios institucija? Atsakymas, ko gero, būtų neigiamas.

Reali teisės aktų ir jų projektų vertinimo procedūra vyksta tokiu nuoseklumu<sup>148</sup>:

1. tiriama teisės akto rengimo aplinka, t. y. kas inicijavo teisės aktą, kokios priežastys tai skatino, kas yra teisės akto rengėjas ir kt.);
2. tiriama teisės akto struktūra ir turinys, akcentuojant svarbiausius aspektus: reguliavimo sferą, subjektų teises ir pareigas, naujų teisių suteikimą atskiriems subjektams, jų diskrecijos laipsnį, valstybės „įsikišimo“ lygį, nustatomas naujas

<sup>145</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 8 straipsnis.

<sup>146</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2010 metų veiklos ataskaita. 2010 m. vasario 28 d., Nr. N-16.

<sup>147</sup> Teisės aktų ir jų projektų antikorupcinis vertinimas. Specialiųjų tyrimų tarnybos pranešimas, 2009. Prieiga per internetą: <<http://www.silute.lt/publ/Korupcija/TEORIJA.pdf>>.

<sup>148</sup> *Ibid.* 147.

licencijas, rinkliavas, įpareigojimus, nustatomus draudimus ir kas juos nustato, monopolijų steigimą ir jų pagrįstumą, suderinamumą su kitais teisės aktais, atskirų straipsnių suderinamumą tarpusavyje, būtinumą įtvirtinti atskiras nuostatas ir ar jos nesudarys pagrindo kam nors pasipelnyti ir pan.

Kaip minėta, Korupcijos prevencijos įstatymas numato tik pačią korupcijos prevencijos priemonę, tačiau nedetalizuoja, kaip šis teisės aktų vertinimas atliekamas, kokios taikomos metodikos ir kokie pateikiami (surašomi) galutiniai dokumentai bei išvados. Tuo tikslu reikėtų vadovautis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“, STT direktoriaus įsakymu „Dėl teisės aktų ir teisės aktų projektų antikorupcinio vertinimo patvirtinimo“ bei kitais susijusiais poįstatyminiais teisės aktais.

Tam tikras teisės aktų antikorupcinio vertinimo gaires numato Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodika, kuri pateikia daugelį pavyzdinių klausimų, į kuriuos atsakant valdžios institucijoms lengviau nustatyti, ar tam tikras teisės aktas ar jo projektas apima prielaidas korupcijai atsirasti arba jai plėstis. Štai keletas šio poveikio korupcijos mastui klausimų pavyzdžių<sup>149</sup>:

- Ar sprendimo projekto įgyvendinimas netrukdytų vykdyti teisės aktuose nustatytą korupcijos prevencijos ir kitų antikorupcinių priemonių?
- Ar sprendimo projekto įgyvendinimas neprieštarautų galiojančios Nacionalinės kovos su korupcija programos nuostatom?
- Ar sprendimo projekte numatomas reguliavimas numato įgaliojimus suteikti teises, skirti išmokas tik vienam subjektui (pareigūnui, komisijai)?
- Ar sprendimo projekte numatomas reguliavimas sukuria diskriminuojančias ar nevienodas sąlygas konkrečioje srityje veikiantiems subjektams arba tam tikras išimtis ar lengvatas kai kuriems subjektams?
- Ar sprendimo projekte numatomas reguliavimas sumažina rinkoje veikiančių fizinių asmenų atsakomybę? Ir kt.

Viena vertus, tokios metodikos ar gairių egzistavimas palengvina valdžios institucijoms darbą, apibrėžia ko siekiama iš valstybės institucijų, taip kartu mažinant teisės aktų ir jų projektų antikorupcinio vertinimo neapibrėžtumą. Tačiau kita vertus, šios galiojančios metodikos reali reikšmė yra nedidelė, kadangi poveikis korupcijos mastui

---

<sup>149</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ // Žin., 2003, Nr. 23-975.

nustatomas tik esant išplėstiniam vertinimui, t. y. kuomet vertinimui atlikti galioja sudėtingesnė procedūra (dėl išplėstinio vertinimo tikslingumo sprendžia Vyriausybė)<sup>150</sup>.

Teisės aktų ir jų projektų vertinimo procedūroje svarbiausias yra vertintojo vaidmuo. Jis turi būti suinteresuotas realiai nustatyti: ar reguliavimas yra pakankamas, ar teisės akte apibrėžtos funkcijos, ar nėra dubliavimo, ar nustatyta atsakomybė (individuali ir konkreči: drausminė, administracinė, baudžiamoji), ar pakankamai aiškiai įtvirtinta kontrolė ir priežiūra. Vertintojas turi detaliai analizuoti ir prognozuoti veikimą, atsižvelgdamas į galiojančią teisinę bazę, išaiškinimus, kylančias problemas, oficialią (oficialūs leidiniai, aiškinamieji raštai, nutartys bylose ir kt.) ir neoficialią (apžvalgos, darbo grupės stenogramos, statistiniai duomenys ir kt.) informaciją. Be to, vertintojas turi atlikti ir funkcinę analizę: jei steigiama nauja institucija, ar apibrėžta jos struktūra, veikla, vadovybės įgaliojimai, atsakomybė, veiklos skaidrumas ir kt.<sup>151</sup>

Tarp teisės aktų ar jų projektų vertintojų neabejotinai svarbu, kad dalyvautų ir teisininkai, kurie žiūrėtų, patikrintų ne vien teisės akto formą, rekvizitus ir pan., bet ir paties akto turinį (kas dažnai pamirštama)<sup>152</sup>, t. y. būtina įvertinti:

- Projekto teisinę kokybę (konkrečios socialinės sąlygos – elgesio taisyklė – sankcija), sisteminius ryšius su kitais teisės aktais bei pageidaujama akto teisinį poveikį (prognozuojamas veikimas);
- Galimybes dviprasmiškai interpretuoti teisės aktą – jų reikia vengti;
- Ar egzistuoja tik kieno nors interesų įgyvendinimas, t. y. ar pastebimas vienos suinteresuotos grupės teisės aktų dominavimas;
- Ar nenumatytos galimybės pasipelninti valstybės sąskaita.

Teisės aktų ar jų projektų antikorpucinis vertinimas (antikorpucinio vertinimo išvada) pateikiamas teisės aktą priėmusiai, jų priėmimą inicijavusiai valstybės ar savivaldybės įstaigai arba teisės akto projekto rengėjui, kurie sprendžia, ar tikslinga juos tobulinti<sup>153</sup>. Atsižvelgiant į minėtus kriterijus, teisės akto ar jo projekto rengėjui gali būti siūloma: detalizuoti formuluotes, atsisakyti alternatyvų, supaprastinti procedūras, numatyti procedūras, numatyti kontrolę, atsisakyti tarnautojo nuožiūros, numatyti asmens, darbo grupės, komisijos, tarybos atsakomybę ir pan.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ // Žin., 2003, Nr. 23-975

<sup>151</sup> Teisės aktų ir jų projektų antikorpucinis vertinimas. Specialiųjų tyrimų tarnybos pranešimas, 2009. Prieiga per internetą: <<http://www.silute.lt/publ/Korupcija/TEORIJA.pdf>>.

<sup>152</sup> *Ibid.* 151.

<sup>153</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 8 straipsnis

<sup>154</sup> *Ibid.* 151.

Daug projektų rengiama greitai, skubotai, siekiant konkrečios problemos sprendimo, vykdant tik vienos institucijos funkcijas, todėl dažnai per mažai dėmesio skiriama teisės aktų ar jų projektų ekonominiam pagrindimui, t. y. dažnai nepagrįstai sakoma, kad projekto įgyvendinimas lėšų nepareikalaus, neatliekami skaičiavimai, kai jie aiškiai reikalingi arba numatomos lėšos įgyvendinimui privačių interesų asmenų sąskaita, kai su jais tokios nuostatos nebuvo derinamos. Kartais atsiranda ir kalbinės bei teksto dviprasmybės problemos<sup>155</sup>.

Į klausimą „ar teisės aktų ar jų projektų vertinimas yra efektyvi korupcijos prevencijos priemonė?“ galima atsakyti dvejopai: taip, jeigu valdžios institucijos sąžiningai dalyvauja ir įsivertina rengiamus teisės aktus ar jų projektus; ne, vertinant realią situaciją. Neigiamas atsakymas grindžiamas dviem aspektais. Visų pirma, kaip jau buvo minėta, sąžiningas vertinimas sunkiai yra įsivaizduojamas, kuomet jį atlieka ta pati institucija, kuri tą teisės aktą ar jo projektą rengia. Antra, net ir aptikus antikorpuciniu požiūriu ydingas teisės aktų ar jų projektų nuostatas, atsakomybės tobulinant šias nuostatas mechanizmas realiai nefunkcionuoja ir tai parodo realūs faktai. Pavyzdys: STT duomenimis, savivaldybėse vidaus sandoriai vyksta labai neskaidriai, tačiau nepaisant STT pastabų, Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos komitetas pateikė alternatyvų įstatymo projektą, kuriame (nenaikinant ydingų nuostatų) buvo pasiūlyta papildyti įstatymą nuostatomis, iš esmės nepagerinančiomis esamos situacijos, t. y. neužtikrinančiomis sandorių kontrolės. Apie tai buvo informuota Seimo Antikorpucijos komisija, tačiau nepaisant to įstatymas buvo priimtas<sup>156</sup>. Taigi šis pavyzdys akivaizdžiai parodo, kad teisės aktų ar jų projektų vertinimas turi menką realią naudą.

Apibendrinant šiame darbo poskyryje nagrinėjamą dalyką prieinama išvadų, kad teisės aktų ar jų projektų vertinimas, kaip korupcijos prevencijos priemonė, teisiniu požiūriu yra tobulintina sritis. Korupcijos prevencijos įstatymas išplėstinį (išorinį) teisės aktų vertinimą numato atlikti tik tam tikrais įstatyme numatytais atvejais. Visais kitais atvejais rengiamus teisės aktus ar jų projektus vertina patys šių teisės aktų rengėjai, kas neužtikrina teigiamų rezultatų. Vertinimo rezultatų reikšmė niekur nereglamentuota: ką daryti įvertinus teisės aktą – rengėjo reikalas. Antikorpucinis vertinimas dažniausiai yra tik rekomendacinio pobūdžio, todėl veiksmingam šios korupcijos prevencijos priemonės funkcionavimui būtinas privalomas antikorpucinio vertinimo pobūdis bei atsakomybės už

---

<sup>155</sup> Teisės aktų ir jų projektų antikorpucinis vertinimas. Specialiųjų tyrimų tarnybos pranešimas, 2009. Prieiga per internetą: <<http://www.silute.lt/publ/Korupcija/TEORIJA.pdf>>.

<sup>156</sup> Lietuvos Respublikos specialiuųjų tyrimų tarnybos 2010 metų veiklos ataskaita. 2010 m. vasario 28 d., Nr. N-16.

minėtos priemonės įgyvendinimą mechanizmo egzistavimas (protingumo ribose, neverčiant antikorupcinį vertinimą į papildomą biurokratiją).

### 3.2.4. Visuomenės švietimas ir informavimas

Korupcijos prevencijos įstatymas numato dar vieną kovos su korupcija (prevencinę) priemonę – antikorupcinį visuomenės švietimą. Šio įstatymo 10 straipsnis teigia, kad antikorupcinis visuomenės švietimas – tai neatskiriama visuomenės švietimo dalis siekiant puoselėti asmens dorovę, ugdyti pilietiškumą, asmens teisių ir pareigų visuomenei, Lietuvos valstybei sampratą ir užtikrinti korupcijos prevencijos tikslų įgyvendinimą. Antikorupcinis visuomenės švietimas turi būti vykdomas visų tipų ir lygių švietimo įstaigose pagal parengtas švietimo programas, per visuomenės informavimo priemones ir kitais būdais<sup>157</sup>.

Vienas iš trijų Nacionalinėje kovos su korupcija programoje išskirtų tikslų – visuomenės antikorupcinis švietimas. Šis tikslas įgyvendinamas per du uždavinius<sup>158</sup>:

1. Didinti antikorupcinio švietimo sklaidą pasitelkiant visuomenės informavimo ir kitas priemones (susitikimai su visuomene, konkursai ir kita);
2. Įdiegti antikorupcinio ugdymo programas švietimo sistemoje.

Pirmasis visuomenės antikorupcinio švietimo uždavinys apima tokias priemones, kaip<sup>159</sup>: Nacionalinės kovos su korupcija programos interneto svetainės sukūrimas; konkursų dėl geriausių tiriamosios žurnalistikos publikacijų antikorupcijos tema žurnalistams rengimas, antikorupcinės informacijos televizijos ir radijo programose rengimas bei skelbimas, Tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija išvažiuojamųjų posėdžių, susitikimų su visuomene rengimas ir kt.

Įgyvendinant antikorupcinio švietimo sklaidos didinimo uždavinį 2010 metais STT parengė ir inicijavo 22 publikacijas antikorupcijos tema centrinėje ir regioninėje žiniasklaidoje, dalyvavo daugiau nei dvidešimtyje TV ir radijo laidų, skirtų korupcijos problemoms aptarti, parengė ir išplatino 253 informacinius pranešimus apie kovos su korupcija aktualijas, atsakė į 44 STT interneto svetainės lankytojų klausimus, organizavo žurnalistų konkursus, atliko gyventojų apklausą informavimo apie korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas srityje ir kt.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 10 straipsnis.

<sup>158</sup> Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 10-355; 2007, Nr. 125-5095.

<sup>159</sup> *Ibid.* 158.

<sup>160</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2010 metų veiklos ataskaita. 2010 m. vasario 28 d., Nr. N-16.

Antras antikorupcinio visuomenės švietimo uždavinys – įdiegti antikorupcinio ugdymo programas švietimo sistemoje. Nagrinėjant Nacionalinėje kovos su korupcija programoje numatytas priemones strateginiam tikslui pasiekti galima išvelgti, kad antikorupcinį švietimą galima suskirstyti į valstybės tarnautojų antikorupcinį švietimą, bei antikorupcinį švietimą bendrojo lavinimo bei aukštosiose mokyklose. Dėmesį atkreipia faktas, kad valstybės tarnautojų antikorupciniam švietimui numatytos iš esmės dvi priemonės, kurios mini sveikatos apsaugos bei kultūros srityse dirbančių specialistų antikorupcinį švietimą, nors faktiškai antikorupciniame švietime, be abejo, dalyvauja ir kitų sričių specialistai. Pagal STT 2010 m. veiklos ataskaitą valstybės ir savivaldybės institucijų prašymu ir STT iniciatyva 2010 metais buvo surengti 77 seminarai ministerijose ir įstaigose prie ministerijų, savivaldybėse, policijos, sveikatos priežiūros ir kitose įstaigose. Viso šiose paskaitose per metus dalyvavo 1500-2300 valstybės tarnautojų ir pareigūnų. Viena vertus, šis rodiklis atrodo nemažas, tačiau kita vertus, paėmus bendrą institucijų Lietuvoje skaičių, išeina, kad lieka daugybę institucijų, kuriose per metus nebuvo surengtas nei vienas seminaras korupcijos prevencijos srityje. Iš esmės tai yra natūralu, nes tokio pobūdžio mokymai reikalauja nemažai finansinių bei žmogiškųjų išteklių.

Antikorupcinis švietimas bendrojo lavinimo bei aukštosiose mokyklose įgyvendinamas diegiant jose antikorupcinio ugdymo programas (jau nuo 2005 metų) bei įgyvendinant kitas, Nacionalinėje kovos su korupcija programoje numatytas, priemones<sup>161</sup>:

- diegti parengtas antikorupcinio ugdymo metodines priemones į bendrojo lavinimo ir profesines mokyklas;
- atnaujinti pedagogų kvalifikacijos tobulinimo programą bendrojo lavinimo ir profesinių mokyklų mokytojams antikorupcijos srityje;
- supažindinti pedagogus su antikorupcinio ugdymo programos turiniu ir jos įgyvendinimu ugdymo procese;
- sukurti ir diegti sistemą, kuria dėstytojai būtų skatinami kelti kvalifikaciją antikorupcijos srityje;
- integruoti antikorupcinį ugdymą į aukštųjų mokyklų studijų programas;
- surengti mokslinių darbų antikorupcijos tema konkursus aukštųjų mokyklų studentams ir skelbti jų rezultatus ir kt.

---

<sup>161</sup> Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 10-355; 2007, Nr. 125-5095.



Taigi antikorupcinis švietimas Lietuvoje yra vykdomas gan aktyviai. 2010 metais STT vykdė antikorupcinio ugdymo metodinės priemonės pristatymus atsakingiems už švietimą specialistams įvairiuose Lietuvos rajonuose, skaitė paskaitas pagrindinėse, vidurinėse mokyklose ir gimnazijose, organizavo mokinių teisinių žinių konkursus ir kt. Be to, STT nemažai bendradarbiavo su Lietuvos aukštosiomis mokyklomis: antikorupcinis ugdymas integruotas į studijų programas daugelyje Lietuvos universitetų ir kolegijų, studentams buvo siūlomos baigiamųjų bakalauro ir magistro darbų temos korupcijos reiškinių tema, skaitomos paskaitos, rengiamos apskritojo stalo diskusijos, pasirašytas STT ir Šiaulių universiteto bendradarbiavimo antikorupcinio švietimo projektuose bei moksliniuose tyrimuose susitarimas ir kt.<sup>162</sup>

Apibendrinant, galima teigti, kad antikorupcinio švietimo situacija Lietuvoje nėra bloga: ganėtinai išsami bei beveik tobula antikorupcinė teisinė bazė, sukurta jaunimo antikorupcinių nuostatų ugdymo sistema, metodinės priemonės bendrojo lavinimo mokykloms, antikorupcinio švietimo modulių įtraukimas į aukštųjų mokyklų studijų programas atskleidžia susirūpinimą korupcijos problema bei norą išgyvendinti ją iš mūsų gyvenimo. Tačiau nepaisant visko, pastebima ir neigiamų aspektų: per menkas antikorupcinio švietimo finansavimas, nepakankamai išplėtotas tarpinstitucinis bendradarbiavimas, dažniausiai tik formalus antikorupcinių priemonių įgyvendinimas valdžios institucijose, tarnautojų etiško elgesio motyvacijos stoka, menkas visuomenės pilietinio sąmojingumo lygis trukdo efektyviai bei veiksmingai formuoti antikorupcines visuomenės nuostatas<sup>163</sup>.

Be to, teigiama, kad antikorupcinio švietimo projektai yra labiau teoriniai ir gana sunkiai realizuojami praktikoje. Valstybės tarnautojų antikorupcinis švietimas daugiausia paremtas mokymu apie etikos kodeksus, bei įstatymus, reglamentuojančius valdininkų etiško elgesio klausimus. Nėra tęstinumo mokant valstybės tarnautojus bei metodikos, kaip patikrinti, ar jie savo veikloje laikosi antikorupcinių nuostatų. Trūksta teorinių studijų antikorupcinio švietimo tematika, gilesnių ir kompleksinių tyrimų šiuo klausimu.

Apibendrinant reikėtų pasakyti, kad tiesioginę antikorupcinio visuomenės švietimo įtaką korupcijos atsiradimo ar jos mastų mažinimui Lietuvoje yra sunku išmatuoti, tam reikėtų atlikti specialius tyrimus ir tik po kelerių metų, tačiau neabejotina, kad antikorupcinis švietimas, kaip korupcijos prevencijos dalis, yra neišvengiama. Tai

---

<sup>162</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2010 metų veiklos ataskaita. 2010 m. vasario 28 d., Nr. N-16.

<sup>163</sup> Vaisvalavičiūtė A. Antikorupcinis švietimas: Lietuvos atvejis // Viešoji politika ir administravimas, 2007, Nr. 21. P. 84

antikorupcinės politikos kūrimo pamatai, pradžia, visuomenės požiūrio į korupciją bei mentaliteto formavimo pagrindai.

### **3.2.5. Informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas**

Būtina korupcijos prevencijos dalis – informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas. Kaip skelbia Korupcijos prevencijos įstatymo 9 straipsnis, tai – įstaigos vadovo, valstybės politiko prašymu (išskyrus tam tikrus atvejus) ar teisėsaugos ir kontrolės institucijų iniciatyva atliekamas teisėsaugos ir kontrolės institucijų turimos teisėtai surinktos bei objektyvios informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas teisės aktų nustatyta tvarka valstybės tarnautoją paskyrusiam ar skiriančiam įstaigos vadovui ar valstybės politikui, siekiant, kad valstybės ar savivaldybės įstaigoje dirbtų tik nepriekaištingos reputacijos asmenys<sup>164</sup>. To paties straipsnio 2 punkte nurodoma, kam minėtos informacijos pateikimas yra privalomas. Taigi šios korupcijos prevencijos priemonės tikslas – užtikrinti, kad į valstybės ar savivaldybių įstaigas nebūtų priimami arba nedirbtų susikompromitavę, nepatikimi asmenys. Tokie asmenys į šias įstaigas neturėtų būti priimami, o jau dirbantys turėtų būti atleidžiami įstatymų nustatyta tvarka.

Informacijos pateikimo procese dalyvauja šie asmenys<sup>165</sup>:

- tikrinamieji – siekiantys eiti arba einantys pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, apie kuriuos įstaigos vadovui ar valstybės politikui pateikiama informacija;
- informacijos gavėjai – įstaigų vadovai ir valstybės politikai, gaunantys informaciją iš informacijos pateikėjų;
- informacijos pateikėjai – STT ir kitos teisėsaugos ir kontrolės institucijos, turinčios informacijos apie tikrinamuosius asmenis ir teikiančios ją informacijos gavėjams.

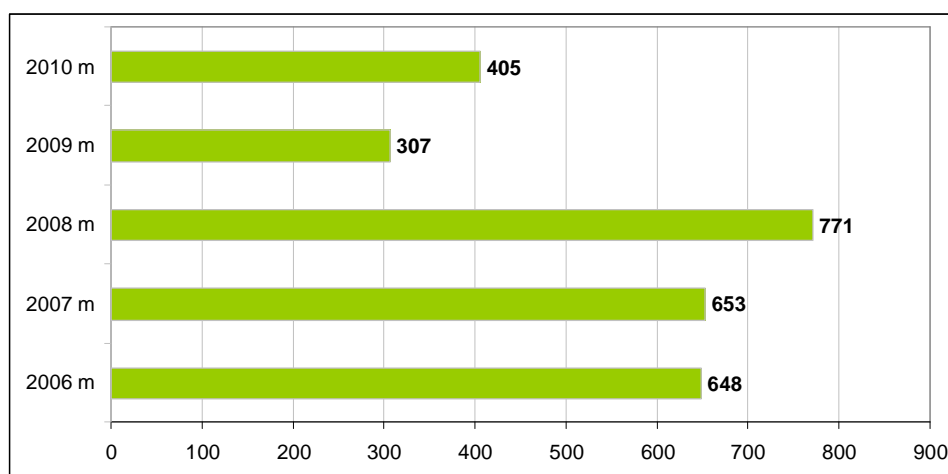
Korupcijos prevencijos įstatymas nurodo, kad prašymas pateikti informaciją apie asmenį turi būti motyvuotas, paremtas duomenimis, keliančiais pagrįstą abejonių dėl asmens patikimumo. Priimant sprendimą dėl prašymo atsižvelgiama į pareigas, darbo

<sup>164</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 9 straipsnis.

<sup>165</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimo tvarkos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 93-3998, 2007 m. nutarimo pakeitimas, Nr. 1484.

pobūdį bei turimus duomenis apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, taip pat įvertinamas tokio sprendimo reikalingumas bei pagrįstumas. Asmuo, apie kurį buvo pateikta informacija, su ja supažindinamas ir šią informaciją asmuo turi teisę ginčyti teismo tvarka<sup>166</sup>. Asmuo, praradęs pasitikėjimą, Valstybės tarnybos ir kitų įstatymų nustatyta tvarka gali būti nepriimamas į valstybės ar savivaldybės įstaigą arba atleidžiamas iš pareigų.

Siekiant, kad valstybės tarnyboje dirbtų nepriekaištingos reputacijos asmenys, 2010 metais STT iš viso gavo 421 prašymą pateikti informaciją apie asmenis. Iš viso pateikta informacija apie 405 asmenis, siekiančius eiti ar einančius pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje<sup>167</sup>. Lyginant su praeitais metais, 2010 metais STT pateikė informaciją maždaug apie 100 asmenų daugiau, tačiau lyginant su ankstesniais metais, šis rodiklis yra daug mažesnis (žr. 5 pav.).



5 pav. 2006–2010 metais patikrinti asmenys, siekiantys eiti arba einantys pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigose<sup>168</sup>

Nagrinėjant šios korupcijos prevencijos priemonės teisinį reglamentavimą kyla neaiškumų, kokio turinio informacijos gali būti prašoma pateikti. Pažymėtina, kad ankstesniame 2002 m. Vyriausybės nutarime “Dėl informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje pateikimo tvarkos patvirtinimo“ buvo skirtas specialus skyrius galimos prašyti informacijos turiniui aprašyti. Informacijos teikėjai galėjo pateikti teisėtai surinktą objektyvią informaciją apie, pavyzdžiui, tikrinamojo asmens teistumą, jo atžvilgiu pradėtą baudžiamąjį persekiojimą už tyčinį nusikaltimą, nubaudimą už administracinių teisės pažeidimų padarymą, tai, kad

<sup>166</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 9 straipsnis.

<sup>167</sup> Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2010 metų veiklos ataskaita. 2010 m. vasario 28 d., Nr. N-16.

<sup>168</sup> *Ibid.* 167.

tikrinamojo asmens atžvilgiu atliekamas operatyvinis tyrimas, tikrinamojo piktnaudžiavimą narkotinėmis, psichotropinėmis, toksinėmis medžiagomis ar alkoholiu, tai, kad stodamas į valstybės tarnybą tikrinamasis asmuo pateikė suklastotus dokumentus, nuslėpė ar pateikė tikrovės neatitinkančius duomenis, dėl kurių negalėjo būti priimtas į valstybės tarnautojo pareigas<sup>169</sup>. Tokio pobūdžio anksčiau leidžiama pateikti informacija iš esmės yra netiesiogiai susijusi su korupcijos mažinimo tikslu, kadangi tokio pobūdžio informacijos patikrinimas (net jei hipotezės apie asmens ne itin dorą elgesį pasitvirtintų) neleidžia konstatuoti, kad asmuo padarė ar padarytų korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką. Nors, be abejo, nepriekaištingos reputacijos bei sąžiningu elgesiu pasižymintys darbuotojai – tai vienas svarbiausių korupcijos pasireiškimo tikimybę mažinantis veiksnys. Pažymėtina, kad 2007 metais pakeistame minėtame Vyriausybės nutarime informacijos turinys išvis nėra apibūdinamas, todėl nėra aišku kokią informaciją atsakingos institucijos turi teisę teikti apie asmenį bei nėra galimybės įvertinti, ar surinkta ir pateikta informacija būtų naudinga korupcijos prevencijai vykdyti Lietuvoje.

### **3.2.6. Kitos korupcijos prevencijos priemonės**

Korupcijos prevencijos įstatymas mini ir kitas korupcijos prevencijos priemones. Viena iš jų – informacijos pateikimas valstybės tarnautojų ir juridinių asmenų registrams. Šios priemonės tikslas – turėti ir valdyti atitinkamų duomenų sistemą, kuri užtikrintų valstybės ir savivaldybių tarnautojų patikimumą. Atsižvelgiant į tai, atitinkami duomenys yra pateikiami valstybės tarnautojų arba juridinių asmenų registrai.

Valstybės tarnautojų registrai yra pateikiama ne bet kokio pobūdžio informacija, o tik duomenys apie valstybės tarnautojus, kurie įsiteisėjusiu galutiniu teismo nuosprendžiu yra pripažinti padarę korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, taip pat patraukti administracinėn ar drausminėn atsakomybėn už sunkius tarnybinius nusižengimus, susijusius su Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų pažeidimu, padarytus siekiant gauti neteisėtą pajamų ar privilegijų sau ar kitiems asmenims. Tuo tarpu juridinių asmenų registrai yra pateikiama informacija apie juridinius asmenis, kurie įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu yra pripažinti padarę korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas arba kurių darbuotojas ar įgaliotas atstovas

---

<sup>169</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimo tvarkos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 93-3998.

įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu yra pripažintas padaręs korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas veikdamas juridinio asmens naudai arba jo interesais<sup>170</sup>.

Nurodyta informacija yra vienas iš pagrindų, apibūdinančių fizinio arba juridinio asmens patikimumą. Asmenims, praradusiems pasitikėjimą, gali būti taikomi šiame ir kituose įstatymuose numatyti apribojimai, pavyzdžiui, valstybės tarnautojas, kuris įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu yra pripažintas kaltu dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos, yra atleidžiamas iš pareigų valstybės tarnyboje.

Ši korupcijos prevencijos priemonė, paprastai kalbant, veikia taip: asmuo, dirbantis valstybės tarnyboje, padaro korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką, teismui priėmus galutinį sprendimą ir šiam sprendimui įsiteisėjus, minėta informacija yra teikiama valstybės tarnautojų registru. Valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs asmuo, naudodamasis tokia informacija, gali priimti atitinkamus sprendimus, kurie ir bus galutinis šios korupcijos prevencijos priemonės rezultatas. Panašiai gali būti naudojama ir kita informacija, pateikiama juridinių asmenų arba valstybės tarnautojų registrams. Esmė ta, kad visa informacija apie subjektus, kurie yra sukėlę korupcinio pobūdžio situaciją, būtų laikoma vieningoje informacinėje sistemoje ir ja būtų galima tikslingai naudotis, siekiant užkirsti kelią ateityje galimoms pasikartoti korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms.

Kita Korupcijos prevencijos įstatyme numatyta korupcijos prevencijos priemonė – nustatytų korupcijos atvejų pavišėjimas. Pažymėtina, kad nei Korupcijos prevencijos įstatyme, nei kitame teisės akte ši korupcijos prevencijos priemonė nėra plačiau apibūdinama ir apibrėžiama. Nustatytų korupcijos atvejų pavišėjimą reikėtų suprasti kaip informacijos apie padarytas korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas ar kitokius korupcinio pobūdžio pažeidimus pateikimas visuomenei, naudojant spaudą, televiziją, radiją ar kitas visuomenės informavimo priemones, rengiant įvairius seminarus, paskaitas, diskusijas arba kitokiais būdais. Šiuo požiūriu ši korupcijos prevencijos priemonė yra susijusi su anksčiau aprašytos korupcijos prevencijos priemonės – antikorporinio švietimo sklaida pasitelkiant visuomenės informavimo ir kitas priemones – įgyvendinimu.

Neabejotina, kad nustatytas korupcijos atvejis turėtų reikšti teismo priimtą ir įsiteisėjusį sprendimą, kuriuo asmuo pripažįstamas kaltu, padaręs korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką, taip pat asmens patraukimą administracinę arba drausminę atsakomybę už korupcinio pobūdžio pažeidimus. Tuo tarpu žiniasklaidoje yra pateikiama labai plataus pobūdžio informacija, susijusi su korupcinėmis situacijomis: tai ir informacija apie pradėtus ikiteisminius tyrimus dėl korupcinių nusikalstamų veikų,

---

<sup>170</sup> Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297, 11 straipsnis.

įvairūs duomenys apie korupcines situacijas, kurios dar nėra žinomos teisėsaugos institucijoms. Tokio pobūdžio informacija neturėtų būti priskiriama nustatytiems korupcijos atvejams.

### 3.3. Kovos su korupcija politika užsienio šalyse

Kaip jau minėta šiame darbe, 2010 metais Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas siekė 5 iš 10 balų ir Lietuva užėmė 46 vietą iš 178<sup>171</sup>. Taigi bendrai paėmus Lietuva užima pakankamai neblogą poziciją tyrime dalyvaujančių šalių atžvilgiu, tačiau paėmus ES šalių ir kitų Vakarų Europos valstybių rodiklius, Lietuva užima tik 22 vietą tarp 30 Europos valstybių<sup>172</sup>. Minėti duomenys leidžia teigti, kad Lietuva visgi turi tobulinti kovos su korupcija sistemą, kartu vertėtų atsižvelgti ir į kitų šalių, kurių korupcijos lygis yra mažesnis, vykdomos antikorpucinės politikos pavyzdį. Šiuo tikslu šiame skyriuje yra apžvelgiama užsienio šalių antikorpucinė politika. Reikėtų pažymėti, kad dėl darbo apimties apribojimo šiame skyriuje nagrinėjami tik pagrindiniai ir išskirtiniai antikorpucinės politikos bruožai tarptautiniu mastu.

Valstybių, kuriose neegzistuoja korupcija, ko gero, nėra. Tačiau būtina atskirti „žemutinę“ korupciją, kuomet valstybės tarnautojai ima kyšius iš piliečių, nuo korupcijos aukščiausiam lygyje, kuomet stambūs valdininkai gauna apdovanojimą, pavyzdžiui, už valstybinių užsakymų paskirstymą arba kam nors naudingų įstatymų priėmimą. Šiuo atveju kalbama apie šalis, kurios pasiekė didelę sėkmę kovoje su korupcija<sup>173</sup>.

Vienos skaidriausios pasaulio šalių, pagal korupcijos suvokimo indeksą užimančios pirmąsias vietas yra Danija, Naujoji Zelandija, Singapūras, Suomija, Švedija, Kanada, Olandija, Australija, Šveicarija, Norvegija ir kt. Tokiose šalyse, kaip Olandija, Švedija ar Danija, „žemutinės“ korupcijos praktiškai nėra. Esmė visa tame, kad visuomenės sąmonėje ugdomas teigiamas požiūris į valstybės tarnautoją, kaip į asmenį, kuris vykdo labai svarbų uždavinį – veda valstybės politiką ir aptarnauja piliečius. Valstybės tarnautojų nekeičia net tuomet, kai šalyje keičiasi valdžia. Todėl svarbiausia valstybės tarnautojo užduotis – išlaikyti lojalumą valstybei, bet ne konkrečiam asmeniui<sup>174</sup>. Šių valstybių vyriausybės suvokia korupciją kaip rimtą nacionalinio saugumo problemą. Be to, korupcija yra priimama tiek kaip vidinė, tiek ir išorinė grėsmė. Aiškiai išskiriami du

<sup>171</sup> Corruption Perceptions Index 2010. Transparency International, 2010.

<sup>172</sup> Transparency International korupcijos suvokimo indeksas 2010. Pristatymo medžiaga, 2010 m. Prieiga per internetą: < [http://www.transparency.lt/new/images/ti\\_ksi\\_2010.pdf](http://www.transparency.lt/new/images/ti_ksi_2010.pdf)>

<sup>173</sup> Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. – Владивосток: 2004. P. 34.

<sup>174</sup> *Ibid.* 173. P. 35.

pagrindiniai korupcijos aspektai: politinis ir ekonominis. Politinės korupcijos plėtra gali privesti prie nekontroliuojamos politinės situacijos šalyje ir kelia grėsmę demokratiniam šalies institutams bei skirtingų valdžios šakų balansui. Tuo tarpu ekonominė korupcija mažina rinkos institutų bei valstybės reguliuojamos veiklos efektyvumą.

**Olandijos** kovos su korupcija sistema susideda iš tokių procedūrų bei priemonių<sup>175</sup>:

1) nuolatinė atskaitomybė bei viešumas korupcijos aptikimo bei padarinių aptarimo (bausmės už korupcinio pobūdžio veikas) srityje. Kasmet šios šalies vidaus reikalų ministras pateikia parlamentui ataskaitą apie korupcijos aptikimo faktus bei pritaikytas atsakomybės priemones korupcijoje įsivėlusiams subjektams;

2) korupcijos aptikimo tikimybės monitoringo sistemos sukūrimas valstybės bei visuomenės organizacijose, taip pat griežta subjektų, esančių didelės korupcijos pasireiškimo tikimybės taškuose, kontrolė;

3) valstybės tarnautojų teisių bei pareigų sistemos sukūrimas kartu nurodant jų atsakomybę už profesinės etikos pažeidimą, įtraukiant ir korupciją. Ši sistema taip pat apima pažeidimų atkūrimo taisykles;

4) pagrindinė atsakomybės priemonė už korupcinio pobūdžio veikas yra draudimas dirbti valstybės institucijose ir visų socialinių lengvatų praradimas (pavyzdžiui, pensijos). Bausmių skalė taip pat apima ir baudas bei laikiną atleidimą nuo pareigų;

5) visose svarbiausiose šalies organizacijose (pagrindė ministerijose) veikia vidaus saugumo tarnybos, kurių tikslas – registruoti bei atskleisti valstybės tarnautojų klaidas, jų tyčinius ir neatsargius teisės normų pažeidimus bei priimtas atsakomybės priemones už jų veikas. Valdžios institucijos siekia skatinti teigiamus valstybės tarnautojų veiksmus. Skatinimo sistemos nukreiptos į tai, kad valstybės tarnautojui būtų naudinga elgtis sąžiningai bei efektyviai tiek materialiu, tiek moraliniu požiūriu;

6) organizuota valstybės tarnautojų atrankos į pareigas korupcijos atžvilgiu sistema;

7) visa medžiaga, susijusi su korupcinio pobūdžio nusikalstamomis veikomis, jei jos neapima nacionalinio saugumo dalyko, būtinai yra viešinama ir prieinama visuomenei;

8) sukurta speciali valstybės tarnautojų mokymų sistema, aiškinanti pagrindė apie politinę, visuomeninę korupcijos žalą bei galimus dalyvavimo joje padarinius;

9) skirtingų lygių valstybės tarnautojai privalo registruoti žinomus jiems korupcijos atvejus ir ši informacija per tam tikrus kanalus yra perduodama vidaus reikalų ir teisingumo ministerijoms;

---

<sup>175</sup> Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. – Владивосток: 2004. Р. 36-37.

10) didelę reikšmę kovoje su korupcija šioje šalyje turi masinės informacijos priemonės, kurios skelbia korupcijos atvejus ir dažnai atlieka nepriklausomus tyrimus.

Nors pagal pasaulio korupcijos suvokimo indeksą **Izraelis** užima ne pirmas vietas (30 vieta), tačiau svarbu pažymėti, kad „žemutinė“ korupcija šioje šalyje beveik neegzistuoja. Žmonės Izraelyje greičiau prisipažins nužudę kitą žmogų, negu padarę korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką. Toks šioje šalyje susiformavo visuomenės požiūris. Analogiškai kaip ir **Arija**, šios valstybės susikūrė kaip ilgaamžių kovų rezultatas. Todėl valstybės tarnautojas, kuris dalyvavo korupcijoje, moralės atžvilgiu šiose šalyse yra laikomas valstybės priešiu<sup>176</sup>.

**Pietų Afrikos Respublikoje** (toliau – PAR), kur Apartheido periodui buvo būdingas didelis finansinis piktnaudžiavimas, korupcijos lygis šiai dienai yra žemesnis negu Graikijoje, Latvijoje ar Slovakijoje. Tokio lygio PAR pasiekė ne dėka griežtų bauginančių metodų ar represijų, o priimant naujus įstatymus (įpareigojančius vyriausybę atsiskaitinėti prieš parlamentą), įpareigojant valstybės tarnautojus bei parlamentarus teikti turto deklaracijas bei apskritai maksimaliai viešinant valstybės sistemą. Pavyzdžiui, PAR reguliariai vyksta vieši valstybės komiteto, atsakingo už valstybės išteklių naudojimo kontrolę, posėdžiai.

Kitas įdomus pavyzdys – **Botsvana**. Pagal pasaulio korupcijos suvokimo indeksą ši šalis užima 33-ią vietą<sup>177</sup>. Prieš keletą metų Botsvanoje prasidėjo staigus korupcijos augimas. Susidoroti su šiuo reiškiniu padėjo tokios pritaikytos priemonės: valstybės tarnautojų atlyginimo padidinimas kartu ir sumažinant jų skaičių bei supaprastinant valstybės institucijų sistemą, o taip pat ir nedelsiamos ir neišvengiamos sankcijos už bet kokias korupcijos apraiškas<sup>178</sup>.

Vertėtų taip pat paminėti ir **Honkongo** atvejį, kuris pagrindžia argumentą, kad kova su korupcija turėtų būti ne savitiksliis dalykas, bet orientacinis principas, pagal kurį turi būti reformuojama valdžia<sup>179</sup>. Korupcijos mastai Honkoge buvo itin dideli, o įgyvendinamos standartinės kovos su korupcija priemonės neatnešdavo jokios naudos (ypač policijos pajėgose). Atėjus į valdžią naujam gubernatoriui galiausiai priimtas sprendimas sukurti tuo metu drąsiai strategiją, pagal kurią buvo įkurta nepriklausoma komisija prieš korupciją, kuri buvo jam tiesiogiai atskaitinga ir apėmė tokius skyrius: operacijų departamentas, atsakingas už tyrimus; korupcijos prevencijos departamentas,

---

<sup>176</sup> Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. – Владивосток: 2004. P. 38.

<sup>177</sup> Corruption Perceptions Index 2010. Transparency International, 2010.

<sup>178</sup> *Ibid.* 176, P. 39.

<sup>179</sup> Klitgaard R. ir kt. Korumpuoti miestai. Praktinis korupcijos gydymo ir prevencijos vadovas. Vilnius, 2005. P. 12-13.



kuris vertino silpnąsias įvairių tarnybų puses ir teikė joms pagalbą imantis korekcinį veiksmų; ryšių su visuomene departamentas, kuris į kovą su korupcija įtraukė Honkongo gyventojus. Naujai įdiegta strategija parodė išpūdingus rezultatus: korupcija policijos pajėgose buvo suardyta ir visa tai lėmė: nepriklausomos antikorupcinės žinybos įsteigimas, sistemingas valstybės valdžios funkcijų analizavimas, atskaitomybės skatinimas, paslaugų teikimo modernizavimas, galių piliečiams vietos valdžioje suteikimas ir kt.<sup>180</sup>

Atskiro dėmesio reikalauja **Singapūro** pavyzdžio apžvalga. Tai – viena iš mažiausiai korumpuotų šalių pasaulyje ir pagal pasaulio korupcijos suvokimo indeksą jau keletą metų iš eilės užima pirmąsias vietas (2010 ir 2009 metais – 3 vietą<sup>181</sup>, 2008 ir 2007 metais – 4 vietą, nuo 2002 iki 2006 metų – 5 vietą). Kova su korupcija šioje šalyje vyksta nepertraukiamai. Apie tai byloja pastoviai veikiančio specialaus organo kovai su korupcija egzistavimas – korupcijos atvejus tiriantis biuras, turintis tiek politinį, tiek funkcinį nepriklausomumą. Šio biuro direktorius yra tiesiogiai atsakingas ministrui pirmininkui, tai reiškia, kad joks kitas ministras niekaip negali įsiterpti, kad būtų nutrauktas korupcijos tyrimą arba kaip nors daryti įtaką priimamam sprendimui.

Singapūro kova su korupcija sukurta laikantis principo „logika yra korupcijos kontrolėje“: „korupciją reikia naikinti minimizuojant arba šalinant sąlygas, veikiančias tiek kaip stimulus, tiek kaip subjekto palenkimas daryti korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką“<sup>182</sup>. Antikorupcinė Singapūro politika yra efektyvi dėka eilės antikorpucinių principų<sup>183</sup>:

- Kovos su korupcija priemonės turi būti taikomos abiem pusėms: tiek „imančioms“, tiek „duodančioms“.
- Privaloma aiškiai laikytis atsakomybės principo: už korupciją būtina bausti administracine arba baudžiamąja tvarka, tačiau visuomenės papeikimas – neatsiejama baudmės proceso dalis.
- Aiškus viešųjų ir privačių interesų atriboijimas. Tai reiškia, kad pareiga padėti savo šeimai, giminaičiams ar draugams gali būti vykdoma tik naudojantis asmeniniais, bet ne valstybės, ištekliais ir būdais.

<sup>180</sup> Klitgaard R. ir kt. Korumpuoti miestai. Praktinis korupcijos gydymo ir prevencijos vadovas. Vilnius, 2005. P. 13.

<sup>181</sup> Pagal 2002-2010 m. pasaulio korupcijos suvokimo indeksą (*Transparency International Corruption Perceptions Index 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010*).

<sup>182</sup> Противодействие коррупции среди госслужащих в разных странах. Справка. Prieiga per internetą: <<http://www.crimpravo.ru>>.

<sup>183</sup> Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. – Владивосток: 2004. P. 40-42.

- Įstatymo viršenybės stiprinimas. Šis principas įgyvendinamas nepriklausomo Biuro, tiriančio korupcijos atvejus, ir teisminių institucijų, sprendžiančių, kokia bus bausmė.
- Maksimalus korupcijos panaikinimas per aiškiai ir tiksliai nustatytus valdžios struktūrų darbo ir sprendimų priėmimo metodus.
- Valdžios lyderiai privalo rodyti nepriekaištingo elgesio pavyzdį pačiame aukščiausiam lygyje tam, kad palaikyti savo moralinį autoritetą, būtiną sėkmingai kovai su korupcija. Todėl nepaperkamumas turi būti raktiniu kriterijumi, esminiu politinių lyderių tikslu.
- Privalomas garantijų egzistavimas, kad būtent asmeniniai bei profesiniai nuopelnai, o ne giminystės ar politiniai ryšiai, yra esminis faktorius skiriant asmenis į valstybės tarnybos pareigas. Tai susiję dar ir su tuo, kad priimant į valstybės tarnybą tokį žmogų, yra kartu užtikrinama, kad tam tikrą postą užims tikrai kvalifikuotas specialistas.
- Tinkamas valstybės tarnautojų darbo užmokestis, mažinantis stimulą daryti korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas. Singapūre ministrams ir aukštesnio lygio postus užimantiems valstybės tarnautojams moka pagal tokį darbo užmokestį, kurį vidutiniškai gauna sėkmingai dirbantys privačiame sektoriuje, pavyzdžiui, advokatai, bankininkai.
- Administracinių barjerų mažinimas, ypač privalomų parašų ant dokumentų skaičiaus minimizavimas, kadangi tai mažina korupcijos pasireiškimo galimybes.
- Privaloma kontroliuojama valstybės tarnautojų pajamų atskaitomybė. Kaip ir Lietuvoje, valstybės tarnautojai kasmet pildo pajamų deklaracijas apie jų gaunamas pajamas, turtus, aktyvus bei skolas.

Trumpai apžvelgus užsienio šalių patirtį kovoje su korupcija galima išskirti pagrindinius jų sėkmės bruožus: valdžios organų veiklos skaidrumas, piliečių bei kontroliuojančių organizacijų įtraukimas, „žemutinės“ korupcijos sutramdymas, aukštesnio lygio valdininkų gerasis pavyzdys, griežti įstatymai bei nepriklausoma kontrolė<sup>184</sup>. Kuriant Lietuvos kovos su korupcija strategiją naujam periodui tikslinga būtų pasinaudoti šių šalių patirtimi tokiu būdu diegiant šalyje praktikoje jau pasitvirtinusias bei veiksmingas korupcijos prevencijos ir kontrolės priemones.

---

<sup>184</sup> Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. – Владивосток: 2004. Р. 43.

## IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Išnagrinėjus pagrindinius Lietuvos ir tarptautinius teisės aktus bei teisės doktriną korupcijos reguliavimo srityje, nustatyta, kad korupcija egzistuoja tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuje ir pasireiškia įvairiomis formomis (jai priskiriama apie 17 korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų). Dėl šio reiškinio sudėtingumo ir kompleksiskumo pasaulyje egzistuoja daugybė korupcijos apibrėžimų, tačiau prieita prie išvados, kad dėl savo paprastumo ir išsamumo geriausia korupciją apibūdinti kaip *piktnaudžiavimą valdžia (savo padėtimi) siekiant asmeninės naudos bei pažeidžiant asmenų bei viešąjį interesą*.

Korupcijos reiškinį lemia daugelis priežasčių bei sąlygų – socialinės–ekonominės, politinės, organizacinės–institucinės, etinės–kultūrinės. Pastebėta, kad praktikoje korupcijos priežastys bei sąlygos dažnai tapatinamos. Nepaisant to, korupcijos priežastimis laikomi tam tikri motyvai, skatinantys žmones daryti korupcinio pobūdžio veikas. Tuo tarpu korupcijos sąlygos – tai egzistuojančios galimybės arba teisinės spragos, leidžiančios įgyvendinti asmenų norus bei gauti iš to asmeninės naudos.

Lietuvoje ir užsienyje atlikti sociologiniai tyrimai, statistiniai duomenys rodo, kad korupcija Lietuvoje yra gan plačiai paplitusi ir, kas svarbiausia, didžioji šalies gyventojų dalis yra linkusi duoti kyšius bei juos duoda. Daugiausia korupcija reiškiasi papirkimo ar piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi formose. Labiausiai korumpuotomis Lietuvoje laikomos politinės partijos, seimas, teisminės ir muitinės institucijos, gydymo įstaigos, policija. Suvokiant korupcijos keliamą grėsmę bei žalą, darbe pateikiami tyrimų rezultatai nekelia abejonų, kad veiksminga ir kokybiškai reglamentuota korupcijos prevencija bei kontrolė – kaip korupcijos pasireiškimo tikimybę ir mastus mažinanti priemonė – yra neatskirama šalies politikos, ekonominės bei socialinės plėtros dalis.

Korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas Lietuvoje reglamentuoja daugybė nacionalinių ir tarptautinių teisės aktų. Tačiau pastebėta, kad priešingai nuo korupcijos prevencijos, pasigendama aiškios teisinės sistemos korupcijos kontrolės reguliavimo srityje. Be to pažymėtina, kad tam tikrais atvejais trūksta teisės aktų tarpusavio suderinimo (pavyzdžiui, apibrėžiant, kas yra korupcija – ES teisės aktai korupciją tapatina su kyšininkavimu).

Korupcijos prevencija pagal nacionalinius teisės aktus suprantama kaip jos priežasčių, sąlygų atskleidimas ir šalinimas sudarant bei įgyvendinant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims. Tačiau pastebėta, kad Korupcijos prevencijos įstatyme įtvirtintas korupcijos prevencijos tikslas ne visai atitinka šios

prevencijos sampratą ir prigimtį. Tuo tarpu korupcijos kontrolę įstatymų leidėjas išvis vengia apibrėžti. Be to egzistuojantys teisės aktai neužtikrina veiksmingo korupcijos kontrolės funkcionavimo: trūksta valdžios institucijų veiklos skaidrumo, teisės gauti pilnavertę ir kokybišką informaciją užtikrinimo mechanizmų ir kt.

***1 pasiūlymas. Apibrėžti teisės aktuose korupcijos kontrolės sąvoką bei sukurti aiškų bei veiksmingą korupcijos kontrolės mechanizmą Lietuvoje.***

Kovai su korupcija Korupcijos prevencijos įstatymas įvardija septynias pagrindines Lietuvoje įgyvendinamas šio reiškinio prevencijos priemonės. Šias priemones detaliau išnagrinėjus pastebimos tam tikri teisinio reglamentavimo trūkumai, pavyzdžiui, korupcijos rizikos analizės bei teisės aktų ir jų projektų antikorupcinio vertinimo atveju nėra įtvirtintas atsakomybės už šių priemonių realizavimą (privalomo valdžios institucijų dalyvavimo šiame procese, informacijos pateikimo, rekomendacijų įgyvendinimo ir kt.) institutas. Šios problemos išsprendimui egzistuoja ribotos alternatyvos, kadangi suprantama, jog valstybei, jos valdžios institucijoms nacionaliniu lygiu atsakomybės priemonės yra labai ribotos. Nepaisant to, minėtu problemos sprendimu iš dalies gali būti teisinis valdžios institucijų įpareigojimas dalyvauti korupcijos prevencijos priemonėse ir nuolat atsiskaityti už jų įgyvendinimą visuomenei (pavyzdžiui, valdžios institucijai sąmoningai neįgyvendinus STT rekomendacijų dėl atliktos korupcijos rizikos analizės, atsakinga nepriklausoma institucija turėtų viešinti tokius faktus per visuomenės informavimo priemones). Tačiau pažymėtina, kad šio pasiūlymo realiam įgyvendinimui egzistuoja didžiulis barjeras – politinės valios stygius.

***2 pasiūlymas. Teisės aktuose nustatyti valdžios institucijų pareigą dalyvauti įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones bei sukurti specialų jų atsakomybės mechanizmą (korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo monitoringas, informacijos bei veiklos skaidrumas, viešinimas).***

Antikorupcinė politika Lietuvoje formuojama Nacionalinės kovos su korupcija programos pagrindu. Tai – pagrindinė šalies antikorupcinės politikos strategija, todėl jos nuostatų formulavimui, kryptių nustatymui bei įgyvendinimui valstybės skiria ypatingą dėmesį. Nepaisant to, kad Lietuvos Nacionalinės kovos su korupcija programos priemonių įgyvendinimui yra sukurta pažangi stebėsenos sistema, šios programos reali nauda korupcijos mažinimo politikoje yra nepakankama. Esminėmis šios strategijos tobulintomis sritimis yra: etinės infrastruktūros formavimas (valstybės tarnautojų etikos kodeksų taikymas, pranešėjų apie korupcijos atvejus apsaugos instituto tobulinimas), viešųjų paslaugų perkėlimas į elektroninę erdvę, priemonių, skirtų teisinio reglamentavimo tobulinimui, veiksmingumo didinimas (lobistinės veiklos įstatymo

įgyvendinimas, specialių procedūrų, metodikų laikymasis ir kt.), politinių partijų ir kampanijų griežtesnis sureguliuavimas.

***3 pasiūlymas. Kovos su korupcija strategijoje didesnę dėmesį skirti etinės infrastruktūros kūrimui, viešųjų paslaugų perkėlimui į elektroninę erdvę, kokybiškesnę teisinį reglamentavimą užtikrinančių priemonių veiksmingumo didinimui, politinių partijų ir kampanijų griežtesniam sureguliuavimui.***

Nagrinėjant užsienio šalių gerąją praktiką išskiriami pagrindiniai jų sėkmingos kovos su korupcija politikos principai: valdžios organų veiklos skaidrumas, piliečių bei kontroliuojančių organizacijų įtraukimas į valstybės veiklą bei antikorupcinės politikos procesą, aukštesnio lygio valdininkų gerasis pavyzdys, griežti ir aiškūs įstatymai bei nepriklausoma kontrolė. Manytina, kad Lietuvai būtų ypač tikslinga ir naudinga remtis tarptautiniu patyrimu.

Apibendrinant šį darbą, galima padaryti esminę išvadą: Lietuvos teisės aktuose korupcijos prevencija ir kontrolė siejama su priežasčių ir sąlygų atskleidimu ir jų šalinimu, tačiau nesunku pastebėti, kad teisės aktuose nustatytos korupcijos prevencijos ir kontrolės priemonės iš esmės prisideda prie korupcijos sąlygų, bet ne jos priežasčių, atskleidimo ir eliminavimo. Siekiant panaikinti korupcijos priežastis arba bent sumažinti jų įtaką korupcijos pasireiškimo tikimybei, būtina imtis kitų, sudėtingesnių problemos sprendimo būdų, mažinančių asmenų pagundą atlikti korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, tokiu būdu nacionalinę antikorupcinę strategiją būtina integruoti į bendrą šalies ekonominės, socialinės plėtros politiką.

## LITERATŪRA

### Teisės norminiai aktai

1. Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos // Žin., 2002, Nr. 23-853.
2. Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos // Žin., 2002, Nr. 126-5733.
3. Jungtinių tautų konvencija prieš korupciją // Žin. 2006, Nr. 136-145. Ratifikuota 2006 gegužės 5 d.
4. Konvencija dėl kovos su korupcija, susijusia su Europos Bendrijų pareigūnais ar Europos Sąjungos valstybių narių pareigūnais, parengta vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsnio 2 dalies c punktu // Žin. 2004, Nr. 67-2353; Nr. 154-5601.
5. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas // Žin., 2000, Nr. 89-2741.
6. Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas // Žin. 2002, Nr. 37-1341, Nr. 46, 199 straipsnis.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žin. 1992, Nr. 33-1014.
8. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297.
9. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 10-355; 2007, Nr. 125-5095; 2009, Nr. 60-2346.
10. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“ // Žin. 2003, Nr. 32-1318.
11. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymas „Dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos patvirtinimo“ // Žin. 2003, Nr. 103-4622.
12. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Žin., 2000, Nr. 41-1162.
13. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos statutas // Žin., 2003, Nr. 38-2656.
14. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas // Žin., 2000, Nr. 10-236.
15. Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas // Žin. 1996, Nr. 71-1706; 2006, Nr. 82-3254.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimo

- tvarkos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 93-3998, 2007 m. nutarimo pakeitimas, Nr. 1484.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ // Žin., 2003, Nr. 23-975.
  18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo // Žin., 2002, Nr. 98-4339.
  19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos // Žin., 1999, Nr. 10-220.
  20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo // Žin., 2002, Nr. 57-2312; 2007, Nr. 23-879.
  21. Проект федерального закона „Основы законодательства об антикоррупционной политике“ Nr. 216592-3, 2002.

### **Specialioji literatūra**

1. Corruption Perceptions Index 2010. *Transparency International*, 2010.
2. Dobryninas A. Stojimo į ES stebėsenos procesas: korupcija ir antikorpacinė politika. Open Society Institute. Vilnius, 2002. P. 39.
3. Elektroninės valdžios Lietuvoje būklė ir perspektyvos. Studija. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2006 m. gruodis. P. 6.
4. Gavelytė I. Korupcijos prevencijos priemonių reikšmė ir šiuolaikiniai ypatumai // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Nr. 5, 2005 m. p. 113.
5. Global Competitiveness Report 2010-2011. *World Economic Forum*, 2010. Prieiga per internetą: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)>.
6. Global Corruption Barometer 2010. *Transparency International*, 2010. Žiūrėta 2011 03 12. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.lt/new/images/global\\_corruption\\_barometer\\_report\\_2010.pdf](http://www.transparency.lt/new/images/global_corruption_barometer_report_2010.pdf)>
7. *Global Integrity Report*. Lithuania: Integrity Indicators Scorecard. Prieiga per internetą: <<http://report.globalintegrity.org/Lithuania/2008/scorecard>>.
8. Grabowski K. O zjawisku korupcji w Polsce. Praca badawcza, Varšuva, 2007. P. 8.
9. Grybauskaitė D. Apie korupciją pranešantys asmenys turi jaustis saugūs. Pranešimas spaudai, 2010. Prieiga per internetą: <<http://www.prezident.lt>>.
10. Heywood P., Meyer - Sahling J. H. Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową. Sprawne państwo, program Ernst&Young. Warszawa, 2008.

11. Informacijos prieinamumas Lietuvoje. Sociologinis tyrimas. *Transparency International*, 2011.
12. Justickis V. Kriminologija. Vilnius, 2001.
13. Kestenis A. Korupcijos rizikos analizės aktualijos. Specialiųjų tyrimų tarnyba – pranešimas, 2009 m. gruodžio 7 d.
14. Kisielienė R. Valstybės tarnautojų elgesio kodeksas. Lietuvos valstybės tarnautojų profesinė sąjunga, pranešimas spaudai, 2010. Prieiga per internetą: <<http://www.valstybestarnautojai.eu>>.
15. Klitgaard R. ir kt. Korumpuoti miestai. Praktinis korupcijos gydymo ir prevencijos vadovas. Vilnius, 2005.
16. Lambsdorff J. G. Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-Section of Countries? // *International Handbook on the Economics of Corruption*. 2006, p. 3-52.
17. Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007. Transparency International tyrimas, 2007 gruodis.
18. Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008. Diagnostinis tyrimas. Transparency International, 2008.
19. Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos 2009–2010 metų I pusmečio stebėsenos išvada. STT, Vilnius, 2010 rugpjūčio 10 d.
20. Lietuvos Respublikos prokuratūros veiklos 2010 metais II ataskaita. Prieiga per internetą: <<http://www.prokuraturos.lt/Veikla/Ataskaitos/tabid/413/Default.aspx>>.
21. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2010 metų veiklos ataskaita. 2010 m. vasario 28 d., Nr. N-16.
22. Limba T. Elektroninės valdžios diegimas ir perspektyvos Lietuvoje: visuomenės ir valdžios institucijų sąveika // *Informacijos mokslai*, 2007, Nr. 42-43. P. 242-243.
23. Michailovič I. Korupcija pagal Europos Sąjungos dokumentus ir kai kurie Lietuvos baudžiamojo teisinio reglamentavimo aspektai // *Teisė*, 2004. Nr. 50.
24. Michailovič I. Korupcijos apibrėžimo problematika // *Teisė*. Nr. 54, 2005. P. 68-84.
25. Nations in Transit 2010. *Freedom House* tyrimas, 2010. Prieiga per internetą: <<http://freedomhouse.eu/images/Reports/NIT-2010-Lithuania-final.pdf>>.
26. Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement, 2006. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)>.



27. Pakštaitis L. Korupcijos problema Lietuvoje. Žmogaus teisių stebėjimo institutas, 2004.
28. Palidauskaitė J. Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo // Viešoji politika ir administravimas. 2006, Nr. 18. P. 57-72.
29. Piliponytė J. Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti // Sociologija. Mintis ir veiksmai. 2004. Nr. 2, p. 83-95.
30. Piliponytė J. Korupcijos diagnostikos būdai ir iššūkiai pasaulyje ir Lietuvoje // Sociologija. Mintis ir veiksmai. 2004, Nr. 1. P. 99-112.
31. Pruskus V. Korupcija švietime: atsiradimo priežastys ir raiškos formos // Edukologija, T. 15, 2007, Nr. 2, p. 61.
32. Rekomenduojami principai pranešėjų apsaugos įstatyminiam reguliavimui. Transparency International. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.lt/new/images/praneseju\\_principai.pdf](http://www.transparency.lt/new/images/praneseju_principai.pdf)>.
33. Rose–Ackerman S. Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma. Vilnius, 2001. p. 23.
34. Specialiųjų tyrimų tarnybos tinklalapis. Prieiga per internetą: <<http://www.stt.lt>>.
35. STT tinklalapis. Nacionalinės kovos su korupcija programos stebėseną. Prieiga per internetą: <<http://www.stt.lt/lt>>.
36. Tarptautinių žodžių žodynas. Vyriausioji enciklopedijų redakcija. Vilnius, 1985.
37. Teisės aktų ir jų projektų antikorporacinis vertinimas. Specialiųjų tyrimų tarnybos pranešimas, 2009. Prieiga per internetą: <<http://www.silute.lt/publ/Korupcija/TEORIJA.pdf>>.
38. Transparency International korupcijos suvokimo indeksas 2010. Pristatymo medžiaga, 2010 m. Žiūrėta 2011 03 23. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.lt/new/images/ti\\_ksi\\_2010.pdf](http://www.transparency.lt/new/images/ti_ksi_2010.pdf)>.
39. Transparency international tinklalapis. Žiūrėta 2011 02 03. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)>.
40. Treisman D. The Causes of Corruption: A Cross - National Study // Journal of Public Economics, 2000, Nr. 76.
41. 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.
42. Vaisvalavičiūtė A. Antikorporacinis švietimas: Lietuvos atvejis // Viešoji politika ir administravimas, 2007, Nr. 21. P. 84.

43. Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. Vilnius: Transparency International. Vilnius, 2002.
44. Wancerz E. Korupcija w aspekcie społeczno – psychologicznym na przykładzie opinii i postaw studentów prawa. Nr. 4449/Z/99, Chełm, 2003, p. 21.
45. Zbieranek J., Kucharczyk J., „Uczciwe państwo” – propozycje do nowej Strategii Antykorupcyjnej // Analizy i Opinie. Instytut Spraw Publicznych, Nr. 44, 2005.
46. Вартумян А. А. Историко-правовые аспекты регулирования коррупции в России: Институциональный анализ // Ретроспективы и перспективы права. 2010, Nr. 1.
47. Красиков В. И. Коррупция: история, причины, стратегии борьбы // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право, 2008, Nr. 2.
48. Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис, №1, 2011. Р 165.
49. Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. – Владивосток: 2004. р. 23-35.
50. Противодействие коррупции среди госслужащих в разных странах. Справка. Prieiga per internetą: <<http://www.crimpravo.ru>>.
51. Противодействие коррупции среди госслужащих в разных странах. Справка. Prieiga per internetą: <<http://www.crimpravo.ru>>.
52. Рогова И. И., Мами К. А., Бычковой С. Ф. Основы противодействия коррупции: Учебное пособие. *Транспаренси Казахстан*, 2004. Р. 14.
53. Солодов В. В. Лоббизм и коррупция. Pristatymo medžiaga, 2007. Prieiga per internetą: <<http://government.fizteh.ru/materials>>.

### **Praktinė medžiaga**

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teimo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas, byla Nr. 35/03-11/06
2. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(2)-64-07
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, byla Nr. 15/02.

# KORUPCIJOS PREVENCIJOS IR KONTROLĖS TEISINIO REGLAMENTAVIMO ANALIZĖ

**Eliza MIŠKINYTĖ**

**Magistro darbas**

Vilniaus universitetas, Teisės fakultetas, Baudžiamosios justicijos katedra

Darbo vadovas – dr. G. Sakalauskas

Vilnius, 2011

## **SANTRAUKA**

76 puslapiai, 5 paveikslai.

Raktiniai žodžiai: *Korupcija, korupcijos prevencija ir kontrolė, korupcijos prevencijos teisės sistema, korupcijos prevencijos ir kontrolės teisinis reglamentavimas.*

Pagrindinis šio darbo tikslas – išanalizuoti korupcijos prevenciją ir kontrolę reglamentuojančius teisės aktus Lietuvoje ir nustatyti tobulintinas kovos su korupcija sritis siekiant užkirsti kelią korupcijai bei sumažinti jos mastus. Iškeltam tikslui pasiekti darbe pirmiausia nagrinėjama korupcijos samprata pagal Lietuvos ir užsienio teisės aktus, teisės doktriną, identifikuojamos esminės korupcijos atsiradimo priežastys ir sąlygos siekiant įvertinti, ar egzistuojanti korupcijos prevencijos ir kontrolės sistema Lietuvoje yra pajėgi šias priežastis ir sąlygas eliminuoti bei sumažinti jų įtaką korupcijos paplitimui.

Korupcijos prevencijos ir kontrolės teisinio reglamentavimo analizė darbe apima svarbiausius nacionalinius ir tarptautinius teisės aktus. Daug dėmesio skiriama Lietuvoje egzistuojančių korupcijos prevencijos priemonių teisinio reglamentavimo analizei, išskiriamos pagrindinės korupcijos prevenciją ir kontrolę reglamentuojančių teisės aktų tobulintinos sritys.

Antikorupcinės politikos Lietuvoje vertinimui darbe remiamasi daugeliu korupcijos reiškinių nagrinėjančių tarptautinių organizacijų ir kitų institucijų tyrimo rezultatais: *Transparency International, Freedom house*, Pasaulio banko, *Global Integrity*, Lietuvos laisvosios rinkos instituto ir kt. atliktais sociologiniais tyrimais. Palyginimui yra apžvelgiama ir kitų užsienio šalių antikorupcinė politika, išskiriami svarbiausi šių šalių kovos su korupcija sėkmės bruožai.

Darbe pateiktos išvados ir pasiūlymai yra reikšmingi ateityje formuojant antikorupcinę politiką Lietuvoje: tobulinant korupcijos reiškinių apibrėžiančius bei valdžios atstovų atsakomybę nustatančius teisės aktus, egzistuojančių korupcijos prevencijos priemonių teisinį įtvirtinimą bei įgyvendinimą bei nustatant svarbiausias gaires, padėsiančias užkirsti kelią korupcijos atsiradimui ir jos paplitimui Lietuvoje.

# THE ANALYSIS OF THE LEGAL REGULATION ON CORRUPTION PREVENTION AND CONTROL

Eliza MIŠKINYTĖ

Paper for the Master's degree

Vilnius University, Faculty of Law, Department of Criminal Justice

Supervisor – dr. G. Sakalauskas

Vilnius, 2011

## SUMMARY

76 pages, 5 pictures.

Keywords: *corruption, corruption prevention and control, juridical system of corruption prevention, legal regulation on corruption prevention and control.*

The main purpose of this essay is the analysis of legislation on corruption prevention and control in Lithuania, find the areas, where the anticorruption actions need to be improved in order to prevent corruption and reduce its scale. Firstly to achieve the aim the concept of corruption must be analyzed according to Lithuanian and foreign laws, legal doctrine, identify the key causes and conditions of corruption in order to assess whether the present corruption prevention and control system in Lithuania is able to eliminate these causes and reduce the spread of corruption.

The analysis of the corruption prevention and control of the legal regulation includes the review of the key national and international law acts. Much attention is paid to explore the existing law in Lithuania on corruption control and the main corruption prevention legislation areas to amend are also distinguished here.

The assessment of anticorruption Policy in Lithuania is based on many international organizations and other institutions such as *Transparency International, Freedom house, World Bank, Global Integrity, the Lithuanian Free Market Institute* study results and carried out sociological researches on the corruption phenomenon. For a comparison foreign anticorruption legal systems are overviewed and the most important success features to combat corruption in these countries identified.

The findings and suggestions of this essay are seen to be important for the future anticorruption policy improvement in Lithuania: developing the legislation on the phenomenon of corruption as well as defining the responsibilities of government representatives, the consolidation and the implementation of the legal measures to prevent corruption and identifying the most important guidelines to help diminish corruption spreading in Lithuania.