

Необхідність інституту омбудсмана пояснюється тим, що класичні способи контролю за адміністрацією, зокрема парламент, суди (загальні й адміністративні), не можуть виявити всі несправедливі, грубі, упереджені, неухважні акти та дії посадових осіб.

Прототипом омбудсманівських служб є шведський омбудсман, запроваджений Конституцією Швеції 1809 р. як посадова особа парламенту, що розглядає скарги на посадових осіб і державні органи. Модель шведського омбудсмана здобула визнання тому, що загальні суди у Швеції традиційно не контролюють адміністративну діяльність. Незмінюваність чиновників і суддів створювала в XVIII ст. загрозу цивільним правам.

В Україні інститут Омбудсмана був запроваджений у 1998 році, після того, як 15 січня 1998 р. набрав чинності Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [2] і 14 квітня того ж року Верховна Рада України обрала першого в історії держави Уповноваженого з прав людини.

Закон затвердив за інститутом Уповноваженого високий конституційний статус незалежного конституційного контрольного субсидіарного органу позасудового захисту, який сприяє поновленню прав людини, порушених органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Він наділив Уповноваженого широкою юрисдикцією, яка поширюється як на органи державної влади, так і на органи місцевого самоврядування; незалежністю від будь-якого органу державної влади або органу місцевого самоврядування; свободою дій щодо відкриття провадження в тій чи іншій справі. Закон вимагав від Уповноваженого політичного нейтралітету та передбачав гнучку і доступну процедуру звернення до Омбудсмана.

**Висновки.** Суспільство зацікавлене в захищеності прав і свобод людини та громадянина, а також в їх обмеженні. Адже Конституція України проголошує життя і здоров'я людини, її честь та гідність, недоторканність та безпеку найвищою соціальною цінністю. Гарантованість прав та свобод людини визнано змістом та спрямованістю діяльності держави. Тож у нормативному акті, що має найвищу юридичну силу, визнана гуманістична спрямованість існування та функціонування як держави в цілому, так і її окремих інститутів.

#### Список використаної літератури

1. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В. Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.
2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

**М.М. Семендйй**

к. ю. н.,

заступник завідувача спеціальної кафедри  
Інституту УДО України КНУ імені Тараса Шевченка

**В.І. Григор'єв**

к. ю. н.,

заступник завідувача кафедри  
Інституту УДО України КНУ імені Тараса Шевченка

## ТЕОРЕТИЧНО – ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

Аналізуються специфіка політичної корупції як явища, її відмінності від інших видів корупції за суб'єктами, їх цілями, змістом і характером дій, дається робоче визначення політичної корупції.

**Ключові слова:** бюрократична корупція, політична корупція, протидія.

Анализируется специфика политической коррупции как явления, ее отличия от других видов коррупции по субъектам, их целям, содержанием и характером действий, дается рабочее название политической коррупции.

**Ключевые слова:** бюрократическая коррупция, политическая коррупция, противодействие.

**Analyses the features of political corruption as such, its difference from other kinds of corruption by actors, their goals, substance and nature of activity, gives a working definition of political corruption.**

**Key words:** bureaucracy, corruption, political corruption, opposition.

**Постановка проблеми.** Політична та бюрократична корупція можуть існувати як окремо одна від одної, так і перебувати у функціональному зв'язку. Такий зв'язок виникає тоді, коли бюрократична корупція стає елементом «піраміди вилучення», створеної шляхом політично-корупційних дій (ця схема передбачає акумуляцію дрібних хабарів на верхівці корупційної схеми). Однак, навіть за умов відсутності схем, в яких

поєднуються бюрократична та політична корупція, остання сприяє поширенню бюрократичної, оскільки «інфікує» нижчі щаблі посадовців, які наслідують грабіжницькі зразки чи навіть отримують відповідні інструкції від своїх керівників [1 с.11].

Зазначена особливість політичної корупції зумовлює і специфіку підходів до боротьби з нею. Тоді як протидія бюрократичній корупції зазвичай охоплює «...аудит, законодавство та інституційні заходи, то руйнівним наслідком політичної корупції не можна протидіяти лише адміністративними засобами. Специфіка цього виду корупції як політичної вимагає радикальних політичних реформ», системи стримувань і противаг, глибокої демократизації [2 с.4].

**Аналіз сучасних досліджень за темою статті** дає підстави стверджувати, що проблематикою політичної корупції займалися *І. Маєвська, В.Замніус, Д.Ковриженко, С. Барсукова П. Кабанов, В. Шабалін, С. Невмержицький, М. Мельник*. Разом з тим, теоретичне обґрунтування необхідності визначення політичної корупції – як окремого виду бюрократичної корупції – у якості предмету наукового дослідження, на сьогоднішній день не було предметом комплексного дослідження.

**Метою статті** є визначення політичної корупції шляхом аналізу та адаптації теоретичних підходів до предмету дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Говорячи про корупцію взагалі, важко не визнати об'єктивної наявності її політичної складової. Велика небезпека політичної корупції полягає у тому, що з одного боку вона є похідною від загальної (бюрократичної) корупції і підпорядкована основним її ознакам, а з іншого виступає «гарантом» непереможності цього негативного явища.

Саме політична воля визначає ефективність двох інших основних факторів протидії корупції – наявність антикорупційного законодавства та правозастосовчої діяльності – і, таким чином, ефективність протидії корупції загалом [3 с.64].

Отже занадто оптимістичним є очікування від корумпованої політичної еліти належної політичної волі щодо боротьби з корупцією, оскільки окреме протиправне явище і основний фактор протидії утворюють «замкнуте коло». При таких умовах піддається сумніву дія принципу верховенства, права задекларованого Конституцією України [4 ст.8].

Одним з яскравих прикладів порушення основного закону є політичні призначення, до органів державної влади, осіб що за освітньо-професійними якостями не відповідають займаним посадам. Слід відмітити, що така кадрова політика порушує не лише конституційні норми. *Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів* [5 ст.1].

Тобто «професійна діяльність» вказує на необхідність наявності у державного службовця відповідної освіти. При відсутності такої умови політичні призначення можна умовно віднести до правопорушень пов'язаних із – *надання незаконної переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень*.

Нажаль сучасна кадрова політика, особливо щодо формування керівної ланки державних структур, має чисельні приклади коли на відповідні посади призначаються особи не лише без профільної освіти, алей при відсутності необхідного освітньо-професійного рівня.

Не можна вважати вираженням політичної волі громадян, зачислення до партійних списків представників бізнесу з метою поповнення партійних кас та подальшим лобюванням комерційних інтересів «інвестора». Крім того такі дії можна умовно віднести до антиконституційних – *«політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян»* [4 ст.36].

Проблема політичної корупції нажаль не має чіткого юридичного визначення, разом з тим аналіз діючих нормативно-правових актах лише підкреслює наявність такої законодавчої прогалини.

В Україні термін «політична корупція» увійшов до політичного лексикону у 2006-2009рр., які характеризувалися постійними конфліктами між вищими владними інститутами держави та гострими політичними кризами [7 с.3].

Поширеними в західних дослідженнях є такі визначення політичної корупції, як «будь-яка трансакція між акторами приватного та публічного секторів, в якій колективні блага не легітимно конвертуються у приватні» [8 с.3], «будь-які дії чиновників, якщо вони відходять від своїх визначених законом обов'язків в обмін на особисті вигоди» [9 с.2].

Міжнародна антикорупційна організація *Transparency International* визначає політичну корупцію як «зловживання *політичною* владою для приватного блага» [10 с.4].

У наведених визначеннях містяться посилання на кілька головних аспектів (складових) політичної корупції:

**суб'єкти** (в наведених визначеннях – особи, наділені політичною владою, чиновники);

**цілі** – отримання особистих вигод, приватних благ;

**зміст дій** – конвертація колективних благ (ресурсів) у приватні за допомогою влади;

**характер дій** – зловживання, нелегітимні дії, порушення певних визначених законом норм.

Водночас, наведені визначення не є повністю адекватними. Зокрема, вони не забезпечують належного розмежування між політичною і «загальною» (бюрократичною) корупцією – що має першочергове значення для аналізу цього явища та вироблення шляхів протидії йому.

Головним критерієм розмежування політичної і бюрократичної корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики (прийняття політичних рішень, створення «правил гри»), тоді як бюрократична («загальна», «дрібна») – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень).

Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в характері політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядницька діяльність) функцій. Так, суб'єкти політичної корупції можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати «обхідні шляхи» для ігнорування інших норм тощо. Корупційні ж дії суб'єктів бюрократичної корупції є порушенням встановлених норм і правил.

Водночас, це розмежування не є досить чітким, зважаючи на проблематичність розмежування між політичними та адміністративними функціями в цілому, а в українських реаліях – з огляду на відсутність чіткого законодавчого розрізнення політичних та адміністративних посад і можливість поєднання політичних та адміністративних функцій в обов'язках однієї посадової особи (що є нормальною практикою для посадових осіб вищого рівня).

Такий висновок підтверджується даними експертного опитування, проведеного Центром Разумкова. Так, переважна більшість (73,5%) опитаних експертів вважають, що політична корупція існує як на рівні формування державної політики, так і на рівні її реалізації; а лише на рівні формування – 20,5% [7 с.4].

Але такий підхід видається проблематичним як з юридичної, так і етичної точок зору. З одного боку, норми і заборони не охоплюють всього спектру конкретних проявів феномену корупції. Обвинувачення в корупції часто межують з обвинуваченнями в інших, пов'язаних із нею злочинах, і їх важко відокремити один від одного; в деяких випадках елемент корупції лише має місце, але не є визначальним; з'являються нові форми злочинності, які не знайшли відображення в законодавстві.

З іншого боку, юридичне визначення не містить у собі етичних принципів, які є основою демократично-правової політичної й адміністративної систем, таких, як чіткий розподіл приватних і суспільних інтересів, відкритість при прийнятті рішень тощо, тоді як порушення чиновником свого службового обов'язку означає їх заперечення. Показовою у цьому відношенні є позиція політичних партій деяких європейських держав, зокрема України у питанні поповнення їх фондів за рахунок нелегального фінансування. Вони виправдовують подібну практику посиланням на те, що існування їх партій є передумовою нормального функціонування демократичного ладу, тому вони мають право приймати допомогу з будь-якого джерела. Отже, що корупція – це погано стосовно конкретної особи, але «цілком допустимо», коли мова йде про громадські організації.

Структуру корупції та політичної корупції доцільно співставити у порівняльному аналізі не просто як сукупність складових елементів, але і як характер їх взаємозв'язків, причому для цілей нашого дослідження необхідно вивчити, насамперед, системоутворюючі зв'язки, тобто такі відносини між елементами, які створюють систему, роблять її цілісною й життєздатною. До таких зв'язків, на нашу думку, можна віднести:

а) *функціональні зв'язки*. Це відносини такої залежності між елементами системи, при якій зміни одного з них виявляються похідними від змін іншого. Система в цілому може успішно функціонувати, тобто виконувати свою функцію, у тому випадку, коли кожний з елементів, які її утворюють, в кожний окремо взятий період часу є оптимальним [11 с. 15].

Розглянемо *внутрішні корупційні функціональні зв'язки* між її елементами, які виступають самостійними явищами державно-правової дійсності.

Таблиця 1

Бюрократична корупція	Політична корупція
<i>Розрізняючи елітну й низову корупцію, слід мати на увазі, що обидві зацікавлені в корупційній угоді сторони іноді належать до однієї організації:</i>	
державної	політичної
<i>Вона, як правило, виступає як ланка між елітною й низовою корупцією. Наприклад, корупція, яку можна назвати «вертикальною».</i>	
чиновник дає хабара своєму начальнику за те, що останній покриває корупційні дії хабародавця, або чиновники використовують своє службове становище в межах однієї корупційної схеми	особи різної управлінської ланки, що наділені довірою громадян на реалізацію політичних функцій у змові зловживають такою довірою (мотивом виступає корислива чи інша зацікавленість як у своїх інтересах, так і в інтересах третіх осіб, або організацій)
<i>Характерною особливістю стійких функціональних зв'язків усередині корупції як цілісного явища суспільного життя є те, що суб'єктами з двох сторін у протиправних діях виступають:</i>	

Бюрократична корупція	Політична корупція
державні службовці	особи, наділені довірою громадян на реалізацію політичних функцій
<i>Дії відбуваються з метою:</i>	
одержання матеріальних благ (мотивом виступає корислива чи інша особиста зацікавленість)	реалізації політичних функцій шляхом зловживання довірою громадян (мотивом виступає корислива чи інша зацікавленість як у своїх інтересах, так і в інтересах третіх осіб, або організацій)

Таким чином, *внутрішні функціональні зв'язки корупції* – це відносини такої залежності між правопорушеннями, при якій зміни одного з них стають похідними від змін іншого.

*Зовнішні корупційні функціональні зв'язки* відстежуються через злочинні прояви, які охоплюються як корупцією, так і іншими злочинами. Особливо небезпечними серед них є зв'язки з мафією, організованою злочинністю, внаслідок чого відбувається поглиблення економічного спаду і політичної нестабільності.

Таблиця 2

Бюрократична корупція	Політична корупція
<i>Найбільш небезпечним є різновид корупції, який умовно можна назвати адміністративно-бюрократичним, оскільки він пов'язаний з прямою чи опосередкованою протиправною торгівлею функціями суб'єктів з метою:</i>	
особистого збагачення, або іншої особистої зацікавленості	особистого збагачення, або досягнення політичних цілей з корисливої чи іншої зацікавленості, як у своїх інтересах, так і в інтересах третіх осіб, або організацій
<i>Методами реалізації такої протиправної діяльності є:</i>	
засоби посадового, управлінського впливу	засоби посадового політичного впливу
<i>Субординуючими елементами, що надають явищу корупції внутрішню єдність, відносну стійкість, і стабільність, можна вважати:</i>	
хабарництво	лобізм

Інша ситуація складається, коли організована злочинна діяльність здійснюється завдяки корумпованості державного апарату ззовні. У таких випадках корупція виступає лише як засіб організованої злочинності і може використовуватися як інструмент формування співтовариства чи засобу забезпечення фізичної, соціальної і юридичної захищеності групи або як метод вкладення «брудних» коштів у легальні структури. Але навіть коли хабарництво чи лобізм проявляється у вигляді окремого епізоду організованої злочинності, воно все ж є корупцією.

Політичну корупцію слід розглядати як вид корупції в цілому, що завдає шкоди публічно-правовим інтересам (держави, муніципальних утворень), особі, суспільству.

В.А. Шабалін вважає, що політична корупція є різновидом відхиленої політичної поведінки.

Є.В. Невмержицький вважає, що політична корупція це – сукупність різних за своїм змістом та ступенем суспільної небезпеки протиправних діянь, які здійснюються для досягнення політичних цілей, сутево впливають на формування і функціонування органів влади і управління та на прийняття і реалізацію ними відповідних рішень, створюючи в цілому політичний та економічний курс країни.

М.І. Мельник вважає, що політична корупція це – сукупність різних за своїм характером та ступенем суспільної небезпеки корупційних правопорушень, які вчиняються для досягнення політичних цілей щонайменше такі цілі повинні мати пріоритет над іншими).

Центром Разумкова запропоноване наступне робоче визначення політичної корупції:

Політична корупція – це нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих чи групових вигод (ренти). При цьому, вигода (рента) може мати будь-який характер – від безпосередньо матеріального до символічного (влада заради влади, соціального престижу тощо), а механізми використання повноважень (можливостей) можуть набувати протиправних форм [7 с.7].

На нашу думку, *політична корупція – це окремих вид корупції, що становить систему протиправних діянь, в яких особа, наділена управлінським рішенням, або довірою громадян на реалізацію політичних функцій (чи особа, прирівняна до неї) діє з корисливою або іншою зацікавленістю як у своїх інтересах, так і в інтересах третіх осіб, або організацій.*

*Подальшого дослідження*, на нашу думку, потребують проблеми юридичного визначення: суб'єктів відповідальності за політичну корупцію; переліку протиправних діянь, пов'язаних з нею; суб'єктів боротьби з політичною корупцією, що сприятиме створенню умов оптимізації діючих правових норм, щодо їх відповідності існуючій проблемі протидії корупції та політичній корупції в Україні.

#### Список використаних джерел

1. Jens Chr. Andvig and Odd Helge Fjeldstad with Inge Amundsen, Tone Sissener and Tina Soreide. *Corruption, A Review of Contemporary Research*. – Chr. Michels Institute, Bergen, 2001, p.11; <http://www.u4.no>

2. Inge Amundsen. *Political corruption. An Introduction to the Issues.* – Chr. Michels Institute, Bergen, 1999, p.4; <http://www.cmi.no>
3. Мельник М.І. *Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія.* – К.: Атіка, 2001.-304 с.
4. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України* .– 1996. № 30 від 23.07.96, ст. 141;
5. Закон України “Про державну службу” // *Відомості Верховної Ради України.*- 1993.- № 52.- Ст. 490.
6. Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” // *Офіційний Вісник.* – 2009. – № 53 від 24.07.2009, ст. 1822;
7. *Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії* // Аналітична доповідь Центру Разумкова 27 листопада 2009 р. «Національна безпека і оборона». – К.: Вид-во Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, 2009. – С. 84, №7.
8. Див.: Inge Amundsen. *Political corruption. An Introduction to the Issues.* – Chr. Michels Institute, Bergen, 1999, p.3; <http://www.cmi.no>
9. Див.: *Політична корупція перехідної доби: Скептичний погляд.* – Київ, 2004, с.2.
10. Див.: *Інформація з сайту U4* – <http://www.u4.no>
11. Шабалин В.А. *Методологические вопросы правоведения.*- Саратов, 1972.- С. 150.
12. Невмержицький Є.В. *Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: Монографія.* – К.: КНТ, 2008. – 368 с.

УДК 338.45

**В.І. Григор'єв**

*К. Ю. Н.,*

*заступник завідувача кафедри*

*Інституту УДО України КНУ імені Тараса Шевченка*

## **ІНФОРМАЦІЙНІ ЗАГРОЗИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

**Аналізуються питання інформаційної безпеки в сфері державного управління з урахуванням створення умов для гармонійного розвитку інформаційної інфраструктури в державі, розкривається характер деяких можливих інформаційних загроз безпеки України.**

**Ключові слова:** *інформаційні технології, інформація в управлінні державою, інформаційні об'єкти, інформаційна безпека, інформаційні загрози.*

**Анализируются вопросы информационной безопасности в сфере государственного управления с учетом создания условий для гармоничного развития информационной инфраструктуры в государстве, раскрывается характер некоторых возможных информационных угроз безопасности Украины.**

**Ключевые слова:** *информационные технологии, информация в управлении государством, информационные объекты, информационная безопасность, информационные угрозы.*

**The problems of information security in public administration based on the creation of conditions for the harmonious development of information infrastructure in the country, revealed the nature of some possible information security threats Ukraine.**

**Key words:** *information technology, information in government, information objects, information security, information threats.*

**Постановка проблеми.** За умов глобальної інтеграції та жорсткої міжнародної конкуренції головною ареною зіткнень і боротьби різновекторних національних інтересів держав стає інформаційний простір. Сучасні інформаційні технології дають змогу державам реалізувати власні інтереси без застосування воєнної сили, послабити або завдати значної шкоди безпеці конкурентної держави, яка не має дієвої системи захисту від негативних інформаційних впливів [2].

Конституція України визначає забезпечення інформаційної безпеки як одну з найважливіших функцій держави, тому Концепцією національної безпеки України витік інформації, що становить державну таємницю, визначено як загрозу національній безпеці [1].

**Аналіз останніх досліджень.** В сучасних умовах розширення міжнародного співробітництва, упровадження досягнень науки і новітніх технологій, розвитку телекомунікаційних комунікацій інформація стає стратегічним національним ресурсом. В той же час значно зростає вразливість інформації.

Згідно доктрини інформаційної безпеки України, інформаційна безпека є невід'ємною складовою кожної зі сфер національної безпеки. Водночас інформаційна безпека є важливою самостійною сферою забезпечення національної безпеки. Саме тому розвиток України як суверенної, демократичної, правової та економічно стабільної держави можливий тільки за умови забезпечення належного рівня її інформаційної безпеки [2].