ISSN 1727-1584

КЛЮЕВ А.Н. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ
Рассмотрены сущность та организационно-правовые основы форм взаимодействия органов внутренних дел.

***

KLJUEV A.N. ORGANIZATIONAL-LEGAL FORMS OF INTERACTION OF LAW-ENFORCEMENT ORGANS AT THE REGIONAL LEVEL
Organizational-legal bases of forms of interaction of law-enforcement organs are considered essence that.

М.В. КОРНІЄНКО

Міністерство внутрішніх справ України

УДК 328.185(477)

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Розглянуто стан боротьби з корупцією в Україні та запропоновано низку додаткових заходів протидії корупції на внутрішньодержавному рівні.

Роки незалежності України принесли чимало надбань і досягнень, але поряд з цим країну на шляху становлення державності, як і багато інших держав світу, не обминуло таке негативне явище, як корупція.

Вітчизняна корупція повторює основні етапи "становлення" аналогічних явищ у більшості країн світу, водночас дошкульними особливостями є наявність домінуючих чинників не лише матеріально-економічного, але й ідеологічного, морального характеру, а також загальної і правової культури [1]. Така ситуація змушує шукати комплексних підходів до розв'язання проблеми корупції, основою яких є насамперед профілактика.

Розглядаючи теоретичні питання профілактичної діяльності, вчені по-різному трактують її основні положення: попередження злочинності і корупції, профілактика злочинності і корупції, соціальна профілактика тощо [2, 3].

Більшість юристів вважають, що поняття "профілактика" і "попередження" доцільно використовувати як тотожні. На думку інших, попередження – це стратегія суспільства, головна мета якого гарантувати безпеку соціальних цінностей, запобігаючи ймовірним посяганням на них, а профілактика – це тактика, тобто комплекс тактичних заходів, що обираються залежно від місця, часу, конкретних особливостей та інших обставин.

Аналізуючи наведені поняття "профілактики (попередження)" можна дійти висновку, що попереджувальні заходи у своїй сукупності становлять комплекс державних і суспільних заходів, спрямованих на приборкання і ліквідацію корупції як соціального явища, причин і умов, що її породжують. Водночас держава бореться з конкретними проявами корупції [4-7]. Проведені останнім часом організаційні і практичні заходи деякою мірою сприяли виробленню ефективніших шляхів боротьби з корупцією, подоланню її причин і наслідків та підняттю іміджу України на міжнародній арені.

На виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" впродовж 2003 р. підрозділи ОВС склали та направили до суду 1823 (у 2002 р. – 2811) адміністративних протоколи, за матеріалами яких суди прийняли рішення щодо 1590 справ (87 відсотків). Певне зменшення кількості адміністративних протоколів (майже 35 відсотків порівняно з 2002 р.) пояснюється переорієнтуванням особового складу з викриття правопорушень, які лише формально підпадають під ознаки корупційних діянь і фактично не впливають на криміногенну ситуацію в державі, а натомість дискредитують діяльність правоохоронних органів своєю дріб'язковістю.

Впродовж 2003 р. основна увага спецпідрозділів зосереджувалась на викритті порушень антикорупційного законодавства держслужбовцями вищого рангу. За означений період до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу притягнуто 61 держслужбовця 3 та 4 категорії (підрозділи БОЗ – 56, ДСБЕЗ – 4, ДАІ – 1). У 2002 р. таких рішень прийнято лише 26, тобто на 57 відсотків менше. Так, до адміністративної відповідальності за порушення Закону України "Про боротьбу з корупцією" притягнуто О.В. Патоку – заступника начальника Депар-

ISSN 1727-1584

таменту фінансових установ та ринків Міністерства фінансів України, І.І. Хила – заступника начальника обласного управління лісового господарства Закарпатської області, М.М. Веремка – депутата обласної ради Луганської області, Л.Є. Ринського – начальника представництва Фонду державного майна в АР Крим, М.М. Салагора – виконуючого обов'язки начальника Галицької митниці Львівської області, В.І. Борисенка – голову Лохвицької районної ради Полтавської області, І.І. Булкіна – голову Солонянської районної ради Дніпропетровської області, В.Я. Лисоконя – голову Антрацитівської районної державної адміністрації Луганської області, А.О. Булигу – голову Талалаївської районної державної адміністрації Чернігівської області та ін.

Протидія корупції в Україні має міцне законодавче підгрунтя. Основними документами, що визначають концептуальні засади і пріоритети, напрями цієї діяльності залишаються Закон України "Про боротьбу з корупцією" [8] та Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки [9]. Згідно з положеннями Концепції щороку розробляється система конкретних заходів, які застосовують центральні і місцеві органи виконавчої влади, правоохоронні структури для забезпечення активнішої та більш ефективної боротьби з корупцією. Головні зусилля державних органів мають спрямовуватися не лише на подолання наслідків корупції, а насамперед, на усунення об'єктивних і суб'єктивних причин цього зла. Загалом з питань протидії корупції в Україні діють понад 20 нормативних актів Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів [10-16].

Наша держава підписала низку міжнародних договорів, співпрацює з різними державними і недержавними структурами, зокрема з міжнародною організацією "Транспаренсі Інтернешнл" [17].

З жовтня 1995 р. набрав чинності Закон України "Про боротьбу з корупцією", що визначає правове поняття корупції і корупційних дій, предметно регламентує норми щодо їхнього попередження, зокрема встановлює спеціальні обмеження для державних службовців та інших осіб, уповноважених виконувати функції держави, обов'язки і форми фінансового контролю за їхніми доходами. Закон визначає види і конкретні санкції дисциплінарної та адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією [8]. З урахуванням виявлених недоліків та слабких сторін у застосуванні цього Закону, нині розроблено, подано на розгляд і прийнято Верховною Радою України його нову редакцію. Низка норм, спрямованих на запобігання корупційним діянням державними службовцями, закріплена в Законі України "Про державну службу" [18].

Норми правового забезпечення охорони діяльності державних органів влади й органів місцевого самоврядування зосереджені в розділі "Злочини в сфері службової діяльності" Кримінального кодексу України, що набрав чинності 2001 р., "Зловживання владою або службовим становищем" (ст.364), "Перевищення влади або службових повноважень" (ст.365), "Службове підроблення" (ст.366), "Службова недбалість" (ст.367). В Кримінальному кодексі збережено кримінальну відповідальність за одержання (ст.368) і давання хабара (ст.369), а також встановлено її за провокацію хабара (ст.370).

Особливе місце у вирішенні проблеми корупції займає спеціально створений при Президентові України державний орган – Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю. Комітет координує діяльність всіх правоохоронних і інших державних органів з виконання законів України, указів і розпоряджень Президента, Кабінету Міністрів і власних рішень з питань боротьби з корупцією й організованою злочинністю, розробляє стратегічні і тактичні заходи протидії корупції. Для наукового забезпечення діяльності Координаційного комітету створено Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю. Науковці Центру всебічно досліджують явище корупції, розробляють аналітичні документи, складають прогнози, проекти нормативних актів, пропозиції і практичні рекомендації щодо стратегії і тактики діяльності правоохоронних та інших державних органів у боротьбі з ним. Вивчається можливість застосування в Україні іноземного досвіду боротьби з корупцією.

За дорученням Уряду з жовтня 2001 р. Головне управління державної служби України спільно з НАВС України проводить експеримент із впровадження системного навчання з антикорупційної тематики держслужбовців центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки щодо проведення у своїх відомствах і установах діяльності з профілактики і боротьби з корупцією. В НАВС України згідно з державною ліцензію на підвищення кваліфікації цих категорій працівників навчається 2700 осіб на рік. У програмі передбачено кримінально-правову, кримінологічну і криміналістичну тематики, а також напрями, форми та методи профілактичної роботи.

Чільне місце в системі органів, що здійснюють профілактику і боротьбу з корупцією, належить органам внутрішніх справ. Конкретний зміст профілактичної діяльності залежить від компетенції тієї чи іншої служби, які мають свої специфічні завдання. Компетенція спеціальних підрозділів органів внутрішніх справ, на які покладено обов'язки проведення заходів щодо встановлення контролю над організованою злочинністю і корупцією, їх локалізацією, нейтралізацією і ліквідацією негативних наслідків визначається законами України "Про міліцію", "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про боротьбу з корупцією", Кримінально-процесуальним кодексом тощо [13].

До речі, для протидії корупційним проявам серед працівників ОВС розроблено Програму боротьби з корупцією в органах внутрішніх справ України, Комплексну програму кадрової політики в органах і підрозділах внутрішніх справ, забезпечення законності і дисципліни на

ISSN 1727-1584

2001-2005 рр., якими передбачено проведення низки оперативно-профілактичних заходів (зокрема операція "Чисті руки"), спрямованих на запобігання протиправним діям працівників міліції, усунення причин і умов, що їм сприяють.

Під особливим контролем також попередження корупційних проявів під час здійснення державної служби. Оскільки ефективна боротьба з корупцією можлива за умови створення належної системи забезпечення цієї діяльності і, насамперед, у кадрово-професійній сфері, добору і розміщення кадрів для державної служби Законом України "Про державну службу" визначені основні вимоги до кандидатів на службу, її проходження, а також пов'язані з нею обмеження і відповідальність за порушення законодавства [18].

Сьогодні розроблені і розглядаються проекти Законів України "Про державний контроль за декларуванням доходів фізичних осіб і їх витратою", "Про внесення змін і доповнень у деякі законодавчі акти з метою систематизації порядку декларування фізичними особами доходів і майна", Указу Президента України "Про проведення обов'язкової спеціальної перевірки відомостей щодо кандидатів на заняття посад державних службовців, призначення яких здійснюється Президентом і Кабінетом Міністрів України". Для попередження і своєчасного реагування на прояви корупції постановою Кабінету Міністрів України від 3.08.1998 р. № 1220 у центральних органах виконавчої влади і держадміністраціях створено (визначено) структурні підрозділи (працівники) щодо запобігання корупційним і злочинним проявам.

Одним із дієвих заходів є проведення за участі та у тісній взаємодії всіх правоохоронних органів і органів контролю, системних комплексних перевірок щодо дотримання вимог антикорупційного законодавства у центральних і місцевих органах виконавчої влади. Головдержслужбою разом із МВС, ДПА, СБ України та іншими зацікавленими відомствами за 1998-2003 рр. здійснено майже 200 таких комплексних і тематичних перевірок.

Для забезпечення розробки ефективних заходів з профілактики корупції відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про подання органами виконавчої влади звітів про виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" [16] органи виконавчої влади подають до Головдержслужби щоквартальні звіти про виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією", що уможливлює проведення відповідного аналізу і вчасне внесення пропозицій у цьому напрямі діяльності. Відповідно до ст.10 згаданого Закону керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ і організацій або їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень, встановлених ст.5 цього Закону, у межах своєї компетенції зобов'язані вжити заходів до припинення таких дій і негайно повідомити про це будь-який державний орган, що провадить боротьбу з корупцією (відповідні підрозділи МВС України, СБ України, прокуратури, податкової міліції, служби військового правопорядку). Умисне невжиття такими керівниками передбачених заходів тягне адміністративну відповідальність у вигляді штрафу. Повторне, впродовж року, вчинення таких дій передбачає звільнення від виконання функцій держави.

Корупція – явище соціальне і боротьба з нею не може обмежуватись лише встановленням і застосуванням юридичної відповідальності. Слід використовувати весь спектр управлінських засобів: політичних, економічних, соціальних та ін., а також чітко встановлювати межі втручання держави в економічні відносини, оскільки поширення корупції найчастіше стимулюється численними і не завжди виправданими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту (узаконення різного роду дозволів, ліцензій, пільг), що є підгрунтям для корупціонерів. Важливою у системі попередження корупції є позиція громадськості. Суспільна думка має вагомий потенціал для коригування поведінки людини, попередження у ній соціально неприйнятих проявів.

Виконуючи основні напрями стратегії і тактики боротьби з корупцією, Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України розробило і впровадило систему інформаційного зв'язку з громадськістю. З метою забезпечення конфіденційності інформації для спілкування створено необхідні умови, зокрема, виділено окремі приміщення і введено "телефон довіри". У системі МВС України і підпорядкованих підрозділах діє електронна пошта мережі телефонного зв'язку загального користування. В інформаційній мережі Інтернет відкрито web-сторінку (http://www.guboz.kiev.ua), що уможливлює терміновий адресний зв'язок.

Важливу роль у системі загальних профілактичних заходів відіграють засоби масової інформації, які впливають на формування суспільної думки щодо корупції, інформують населення про результати законотворчої і правозастосовної діяльності, спрямованої на боротьбу з корупцією. Нині загальна кількість тематичних матеріалів з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, що з'являються впродовж року в пресі, на радіо і телебаченні, становить понад 20 тис. Питання боротьби з корупцією, організованою злочинністю, захисту економіки від злочинних посягань піднімаються під час проведення прямих ліній телефонного зв'язку з населенням за участю керівництва МВС України та на прес-конференціях.

На наш погляд, з метою ефективної протидії корупції на внутрішньодержавному рівні доцільно провести низку додаткових заходів:

- встановити жорсткіші правила висування кандидатів на виборні посади всіх рівнів, посади державних службовців, передбачивши обов'язкове інформування громадськості через офіційні ЗМІ щодо біографічних даних, майнового становища кожного кандидата відповідно до нового стандарту;
- передбачити відповідальність за надання кандида-

ISSN 1727-1584

том на посаду державного службовця неправдивих відомостей для створення відкритої, прозорої, ефективної системи призначення державних службовців, недопущення випадків прийняття на державну службу нечесних осіб;

- при прийомі на державну службу передбачити вимогу надання кандидатами довідок з органів державної статистики і податкової адміністрації про те, що вони не є керівниками, засновниками чи співзасновниками комерційних структур;

- законодавчо заборонити створення при державних органах будь-яких позабюджетних фондів і одержання матеріальної допомоги від суб'єктів підприємницької діяльності (придбавати автотранспорт, обладнання, офісну техніку лише в централізованому порядку за бюджетні кошти);

- визначити конкретний склад чи склади злочинів, які доцільно закріпити в Кримінальному кодексі як прояв корупції. За основу при цьому варто взяти сукупність статей, що передбачають кримінальну відповідальність за хабарництво, зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, а також одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації;

- прийняти, за прикладом деяких держав (приміром, США, Канада) кодекс честі державних службовців, що містить норми, спрямовані на протидію процесу криміналізації державного апарату, дати чітке визначення поняття посадових службовців і чітко розмежувати посадове і не посадове в поводженні чиновників;

- вирішити питання про неприпустимість поєднання деяких посад (наприклад, депутатства з державною службою), посилити міру покарання за ухилення від декларування доходів;

- забезпечити активну участь держави у створенні стандартів ведення бізнесу, усунути адміністративні й організаційні перешкоди в розвитку підприємництва, обмежити перевірки і контроль за діяльністю суб'єктів господарської діяльності;

- ввести систему грантів для заохочення наукових та науково-практичних досліджень явища корупції, зокрема й у порівняльних аспектах;

- створити модель чинників (причини й умови) корупційних дій у країнах-учасницях антикорупційної мережі і показників, що їх відображають. На підставі моделі ввести щорічний моніторинг корупції в цих країнах. Першим кроком у цьому напрямі може стати узагальнення матеріалів опитування суспільної думки й експертних оцінок щодо рівня корупції у відповідних державах;

- для підвищення транспарентності органів державної влади в країнах-учасницях регіональної антикорупційної мережі вийти з ініціативою впровадження нормативно-правового забезпечення, що регламентувало б розміщення на відповідних web-сторінках статистичної інформації про сфери соціально-економічного життя країни і розвиток її регіонів;

- створити телевізійну редакцію на одному з каналів державного телебачення для підготовки і випуску цілеспрямованих антикорупційних програм, матеріалів, а також публікацій, дайджестів-оглядів на шпальтах антикорупційного видання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Науково-практичний коментар Закону України "Про боротьбу з корупцією" /За ред. М.І. Мельника. -К., 2003. -320 с.

2. Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність: Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. сем.; 11-12 травня 2001 р. -Х., 2003. -312 с.

3. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. -К., 2001. -304 с.

4. Постанова Пленуму Верховного Суду України "Про судову практику в справах про хабарництво" від 7.10.1994 р., № 12 // Постанови Пленуму Верховного Суду України (1963-2000) /За заг. ред. В.Ф. Бойка. -К., 2000. -Т.2.

5. Постанова Пленуму Верховного Суду України "Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією" від 25.05.1998 р., № 13 // Там же.

6. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України "Про внесення змін до статей 10 та 12 Закону України "Про боротьбу з корупцією" та статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 4.10.2000 р., № 1026/16.

7. Редька А.І., Панєвін О.С., Мельник М.І. Узагальнення практики розгляду судами адміністративних справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. - К., 1997. -29 с.

8. Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5.10.1995 р., № 356/95-ВР // ВВР України. -1995. -№ 34. - Ст.266.

9. Указ Президента України "Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки" від 23.04.1998 р., № 367 // Науково-практичний коментар Закону України "Про боротьбу з корупцією" /За ред. М.І. Мельника. -К., 2003. - 320 с.

10. Конституція України. -К., 1996.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення. -К., 2000.

12. Закон України "Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про боротьбу з корупцією" від 5.10.1995 р., № 358/95-ВР // ВВР України. -1995. -№ 34. - Ст.268.

13. Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 30.06.1993 р., № 3341-XII // ВВР України. -1993. -№ 35. -Ст.358.

14. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з корупцією, іншими проти-

ISSN 1727-1584

правними діями в соціально-економічній сфері та забезпечення економного витрачання державних коштів" від 16.11.2000 р., № 1242 // Офіційний вісник України. -2000. -№ 47. -Ст.2032.

15. Указ Президента України "Про комплексну програму профілактики злочинності на 2001-2005 рр." від 25.12.2000 р., № 1376 // Урядовий кур'єр. –30.01.2001.

16. Постанова Кабінету Міністрів України "Про подання органами виконавчої влади звітів про виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" від 27.06.1999 р., № 1785 // Офіційний вісник України. -2000. -№ 6. -Ст.208.

17. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію /Упоряд.: М. І. Камлик та ін. -К., 1999. -480 с.

18. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1996 р., № 3723-XII // ВВР України. -1993. -№ 52. -Ст.490.

Надійшла до редколегії 08.04.2004

КОРНИЕНКО Н.В. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ
Рассмотрено состояние борьбы с коррупцией в Украине и предложен ряд дополнительных мер противодействия коррупции на внутригосударственном уровне.

***

KORNIENKO N.V. SOME ASPECTS OF COUNTERACTION CORRUPTION IN UKRAINE
The condition of struggle against corruption in Ukraine is considered and a line of additional measures of counteraction of corruption at an interstate level is offered.

О.О. КУЛЕШОВ

Донецький інститут внутрішніх справ МВС України

УДК 005:35.078.1

ДЕЯКІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Досліджені питання визначення класифікації та ознак адміністративного примусу в діяльності органів внутрішніх справ.

Для повного розуміння різних заходів адміністративного примусу і вживання їх у суворій відповідності до вимог законності дуже важливе значення має не лише виявлення найбільш суттєвих ознак цих заходів, але й окремих їх груп, а також розробка теоретичних передумов поліпшення діяльності адміністративної служби міліції по застосуванню мір адміністративного примусу.

В адміністративно-правовій науці проблеми класифікації примусу висвітлювались у працях Д.Н. Бахраха, І.І. Веремеїнка, І.О. Галагана, Ї.В. Додіна, І.І. Їропкіна, А.П. Клюшниченка, Л.В. Коваля, В.К. Шкарупи та ін. Однак багато питань залишаються ще недостатньо вивченими; в умовах здійснюваних реформ потрібен новий погляд на стан і перспективи адміністративно-примусової діяльності органів внутрішніх справ та обґрунтованість застосування примусових мір. До того ж, сформульовані вченими висновки і пропозиції, часто прямо протилежні одне одному, далеко не завжди сумісні з адекватним розумінням соціальної ролі міліції.

Відповідно до цього актуальною є розробка науково обґрунтованої класифікації мір адміністративного примусу, що має не лише теоретичне, але й практичне значення. Класифікація дозволить глибше зрозуміти суть адміністративного процесу як суцільного, збірного поняття, допоможе відокремити його від інших форм державного примусу [1, с.21-26].

Це зв'язне з тим, що природа адміністративного примусу може бути досить повно зрозуміла передусім через розкриття загальних рис і закономірностей цього універсального методу державного управління і боротьби з правопорушеннями. Без інтегративного підходу до інституту адміністративного примусу неможливо було би побудувати цілісну систему його типів і видів, як її збірних підсистемних елементів [2, с.89-91].

Така класифікація матиме сугубо утилітарний характер. Вона допоможе органам правозастосування правильно кваліфікувати конкретні відхилення від норм правопорядку, послідовно проводити в життя вимоги принципів