

УДК35.072.22

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Ленкевич О.Ю.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF FIGHTING CORRUPTION IN THE PUBLIC SERVICE

Lenkevich H.

У статті проаналізовано особливості протидії корупції в Україні на різних рівнях, визначено специфіку функціонування відповідних антикорупційних механізмів.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика.

Постановка проблеми. Корупція спричиняє руйнівний вплив на усі сфери життя українського суспільства, є серйозною перешкодою для реформи в економіці, гальмує становлення ринкових інститутів, перешкоджає надходженню інвестицій та становить загрозу національній безпеці України. Корупція в Україні набула ознак системного явища і справляє визначальний вплив на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вже достатньо тривалий час проблеми корупції перебувають у полі зору вітчизняних дослідників. Зокрема, цьому питанню у своїх роботах приділяли увагу такі українські вчені: М.Я. Азаров, О.В. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.В. Грошовий, С.А. Корніч, В.Г. Тацій та інші. Серед зарубіжних авторів, які розглядали проблеми корупції, слід відзначити К.Уоллеса, Ш. Філпа, К. Ріда, Л. Йохансена та ін.. Феномену корупції значну увагу також приділяють російські науковці: Б. Демідов, С. Бондаренко, М. Горний, Е. Панфілова та ін.

Метою статті є аналіз особливостей організаційно-правового механізму боротьби з корупцією на державній службі. Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі завдання: 1) дослідити причини виникнення корупції; 2) виявити уразливі місця, які не дають ефективних результатів боротьби з корупцією.

Виклад основного матеріалу. З середини 90-х років почався процес нормативного і організаційного оформлення заходів боротьби з корупцією в Україні: був прийнятий Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року, в який постійно вносилися зміни та доповнення, прийнято низку додаткових законів, указів, інших нормативно-правових актів, концепцій, програм, які спрямовані на боротьбу з корупцією, створені численні державні органи, безпосередньою метою яких була боротьба з корупцією. Але всі ці заходи не дали очікуваних результатів внаслідок стійкої корупційної установки значної кількості державних службовців і правової аномії суспільства в цілому. Боротьба, яка проводилася з корупцією, була декларована і

реально не стала одним із національних пріоритетів внутрішньої політики. Нова хвиля процесу нормативного і організаційного оформлення заходів боротьби з корупцією почалася у 2009 році, коли був прийнятий Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року та продовжилася прийняттям чинного Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року [1].

У ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 року [1] надано оновлене визначення поняття «корупція»: корупція - використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. Законом розширено коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Їх поділено на п'ять груп:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону;

4) посадові особи та працівники юридичних осіб - у разі одержання ними неправомірної вигоди, або одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1 і 2 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди;

5) фізичні особи - у разі одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1-4 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Такий підхід до розширення кола суб'єктів дозволить більш ефективно протидіяти корупції в усіх

сферах суспільного життя. Однак лише законодавче визначення протидії корупції не може вирішити цю проблему. Для ефективного результату в цьому напрямку необхідно знати причини виникнення корупції та задіяти комплекс заходів із залученням як державного апарату, так і громадськості. В Україні причинами виникнення корупції є:

1) зловживання владними повноваженнями з боку посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зумовлене:

- відсутністю реальних механізмів дієвого контролю за прийняттям державно-управлінських і адміністративних рішень;

- незадовільним станом координації та контролю за діяльністю державних органів щодо запобігання та протидії корупції. За викриття і розслідування корупційних правопорушень в Україні відповідають: органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, підрозділи внутрішньої безпеки митних органів, якщо інше не передбачено законом. В багатьох випадках їм бракує координації, що знижує ефективність антикорупційної діяльності.

2) Низький рівень участі суб'єктів громадянського суспільства в антикорупційних заходах, відсутність реального контролю з боку громадськості за діяльністю інститутів публічної влади та посадових осіб.

З метою реалізації антикорупційної політики в Україні треба:

1) реформування системи державного управління та адміністративних процедур:

- завершення процесу розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг та контрольних-наглядових (інспекційних) функцій;

- застосування інноваційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень, у тому числі прискорення впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях;

- надання адміністративних послуг виключно органами державної влади та бюджетними установами;

- визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку адміністративних послуг, платності чи безоплатності їх надання, а також обґрунтованих (адекватних) строків надання таких послуг;

- встановлення заборони органам державної влади та органам місцевого самоврядування надавати платні послуги господарського характеру;

- відмова від територіального монополізму при наданні адміністративних послуг та створення альтернативних можливостей щодо вибору органу для отримання адміністративної послуги;

2) зменшення адміністративного тиску на підприємств, запобігання тінізації економіки:

- суттєве зменшення кількості ліцензій і дозволів у сфері підприємницької діяльності, максимальне спрощення та скорочення тривалості дозвільних процедур;

- обмеження кількості перевірок з боку податкових та контролюючих органів;

3) забезпечення доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування:

- системне вдосконалення державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, в частині процедури конкурсного добору кандидатів (механізму визначення переможця), розстановки кадрів, проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування;

- оптимізація співвідношення рівня базової (фіксованої) заробітної плати (посадового окладу) залежно від складності роботи і рівня відповідальності за конкретною посадою та додаткової заробітної плати (премій, надбавок), яка встановлюється за результатами оцінки діяльності на розсуд керівництва;

4) поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

- продовження формування ефективного механізму доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;

5) удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів:

- удосконалення проведення зовнішнього незалежного аудиту в частині здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів;

- завершення проведення інвентаризації державних підприємств і організацій та формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності;

- удосконалення системи контролю за використанням державного майна з метою недопущення фактів одержання прихованих прибутків державними службовцями або, за їх сприяння, іншими особами чи угрупованнями;

- створення дієвого механізму детінізації ринку цінних паперів, проведення розрахунків за угодами з цінними паперами;

6) оптимізації фінансування політичних партій та виборчих кампаній шляхом установлення чітких правил їх фінансування, а також забезпечення ведення ефективного незалежного контролю за таким фінансуванням;

7) удосконалення антикорупційної експертизи шляхом запровадження багатоступеневої методики оцінок корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проектів нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Міністерства юстиції України (як офіційна антикорупційна експертиза проекту нормативно-правового акта); на рівні громадської експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроєктування та доступністю інформації для громадськості;

8) формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції;

9) удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції:

- формування єдиної правозастосовчої практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією;

в) запровадження спеціалізації прокурорів та слідчих у справах про злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних функцій;

10) підвищення кваліфікації суддів, працівників прокуратури та правоохоронних органів:

- розроблення і впровадження системи навчання на постійній основі професійних суддів та кандидатів на посаду професійного судді, особового складу правоохоронних органів та органів прокуратури щодо застосування нового антикорупційного законодавства;

11) запобігання проявам корупції у правоохоронних органах:

12) удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення:

- удосконалення інституту конфіскації;
- перегляд процедури надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт осіб, які користуються недоторканністю, у випадках затримання їх на місці вчинення тяжкого злочину (*in flagrante delicto*), включаючи корупцію;

- розроблення механізму захисту осіб, які в разі виявлення корупційного правопорушення вжили заходів щодо його припинення та негайно повідомили про вчинення такого правопорушення;

13) зниження рівня корупції у приватному секторі:

14) зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби:

- підвищення рівня заробітної плати та соціального забезпечення працюючих;

- підвищення професійного рівня та проведення більш жорсткого професійного добору кадрів;

г) зменшення кількості формальних процедур;

15) активізації міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції:

- формування іміджу України як держави, що активно протидіє проявам корупції, та отримання міжнародної підтримки цієї діяльності [2].

Також для сприяння реалізації антикорупційної політики було доцільним прийняти Кодекс адміністративних процедур України, яким, зокрема, визначити чіткий порядок і умови надання державою адміністративних послуг громадянам, процедури управлінської діяльності, за яких буде зменшено обсяг безпосередніх контактів фізичних і юридичних осіб з державними службовцями, встановити порядок урегулювання конфлікту державних та приватних інтересів.

Необхідно також формувати у населення негативне ставлення до корупції. Прийняти

державну програму щодо стимулювання діяльності громадських організацій і засобів масової інформації, що здійснюють моніторинг практики протидії корупції й поширюють отриману ними інформацію, та популяризації прикладів успішної реалізації антикорупційних дій.

Висновки. В останні роки в Україні зроблені певні кроки на шляху подолання корупції – прийнято спеціальний антикорупційний закон «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI, [1] закони «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07.04.2011 № 3207-VI [3] та «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 року № 4722-VI [4], прийнято в новій редакції Закон України «Про державну службу» [5], наказом Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214 затверджено нові Загальні правила поведінки державного службовця [6], Кабінетом Міністрів України запроваджено антикорупційну експертизу проектів нормативно - правових актів (постанова №1057 від 16.09.2009), затверджено методологію її проведення (постанова № 1346 від 08.12.2009).

Однак саме лише законодавче закріплення основоположних засад запобігання і протидії корупції в публічній та приватній сферах суспільних відносин повною мірою не вирішує всіх проблемних питань, породжених таким явищем, як корупція. Для досягнення успіхів у подоланні корупції необхідна практична імплементація положень нового антикорупційного законодавства, яка має передбачити здійснення комплексу організаційно-правових та інших заходів щодо подальшого вдосконалення існуючої системи протидії корупції [7].

Л і т е р а т у р а

1. Про засади запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс]: Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>;

2. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки [Електронний ресурс]: Наказ Президента від 21 жовтня 2011 р. № 1001/ 2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011>;

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення [Електронний ресурс]: Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3207-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>;

4. Про правила етичної поведінки [Електронний ресурс]: Закон України від 07 травня 2012 р. № 4722-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>;

5. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>;

6. Загальні правила поведінки державного службовця [Електронний ресурс]: Наказ Головного управління державної служби від 04 серпня 2010 р. № 214. –

Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>;

7. Лазніков В.М. Запобігання та протидія корупції / В.М. Лазніков, Є.О. Несвіт // Інформаційно-методичні матеріали до короткотермінового семінару з вивчення антикорупційного законодавства. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2013.-64 с.

References

1. Pro zasady zapobigannja i protydii korupcii' [Elektronnyj resurs]: Zakon Ukrainy vid 07 kvitnja 2011 r. № 3206-VI. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>;

2. Pro Nacional'nu antykorupcijnu strategiju na 2011-2015 roky [Elektronnyj resurs]: Nakaz Prezidenta vid 21 zhovtnja 2011 r. № 1001/ 2011. – Rezhym dostupu:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011>;

3. Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrainy shhodo vidpovidal'nosti za korupcijni pravoporushennja [Elektronnyj resurs]: Zakon Ukrainy vid 07 kvitnja 2011 r. № 3207-VI. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>;

4. Pro pravyla etychnoi' povedinky [Elektronnyj resurs]: Zakon Ukrainy vid 07 travnja 2012 r. № 4722-VI. – Rezhym dostupu:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>;

5. Pro derzhavnu sluzhbu [Elektronnyj resurs]: Zakon Ukrainy vid 17 lystopada 2011 r. № 4050-VI. – Rezhym dostupu:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>;

6. Zagal'ni pravyla povedinky derzhavnogo sluzhbovcja [Elektronnyj resurs]: Nakaz Golovderzhsluzhby vid 04 serpnja 2010 r. № 214. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>;

7. Laznikov V.M. Zapobigannja ta protydija korupcii' / V.M. Laznikov, Ye.O. Nesvit // Informacijno-metodychni materialy do korotkotermynovogo seminaru z vyvchennja antykorupcijnogo zakonodavstva. – Lugans'k: Vyd-vo «Noulidzh», 2013.-64 s.

Ленкевич О.Ю. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

У статті проаналізовано особливості протидії корупції в Україні на різних рівнях, визначено специфіку функціонування відповідних антикорупційних механізмів.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика.

Lenkevich O.YU. ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF FIGHTING CORRUPTION IN THE PUBLIC SERVICE

The characteristics of counteraction to corruption in the Ukraine at different levels are analyzed in the given article. It is determined the specifics of functioning of anticorruption mechanisms.

Key words: corruption, anti-corruption policy.

Ленкевич О.Ю. – слухач магістратури державного управління Східноукраїнського національного університету ім. В.Даля.

Рецензент: Лазніков В.М., начальник юридичного відділу апарату Луганської обласної державної адміністрації, магістр державного управління

Стаття подана: 11.06.2013