

Мірошник Юрій Петрович –
старший науковий співробітник
Міжвідомчого науково-дослідного центру з
проблем боротьби з організованою
злочинністю при Раді національної безпеки і
оборони України, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

Організаційно-правові заходи протидії корупції в органах державної влади та управління

Визначено організаційно-правові заходи протидії корупції в органах державної влади та управління. Розглянуто окремі заходи, що сприятимуть зниженню рівня корупційних проявів. Запропоновано ряд пропозицій з метою викриття організованих злочинних угруповань, які використовують корумповані зв'язки в державних органах.

Незважаючи на широко розповсюджену думку про те, що корупція є одним з основних вад економіки, багато досліджень так і не змогли виявити конкретного зв'язку між рівнем корупції та економічним зростанням країни. Причиною цього могли послужити або прості статистичні помилки, або той факт, що не всі види корупції впливають на економіку.

Офіційна статистика вираховує корупційні правопорушення на основі Закону України “Про боротьбу з корупцією”. З року в рік складається декілька тисяч адміністративних протоколів про корупційні порушення, але щодо осіб, які не займають високих посад. Таким чином, статистичні дані правоохоронних органів дають викривлене уявлення про якісні ознаки корупції, яка постає проблемою не керівних посадових осіб органів державної влади, а державних службовців шостої-сьомої категорій.

Унікаючи “елітарної корупції” (корупції високих посадовців), цілеспрямована робота з викриття корупційних правопорушень нерідко підміняється складанням значної кількості протоколів щодо рядових посадових осіб, які вчинили малозначні проступки, що лише формально підпадають під ознаки корупційних діянь і не є суспільно небезпечними.

До найбільш поширених корупційних діянь належить хабарництво. За даними статистики у 2004 році правоохоронними органами зареєстровано приблизно 3 тис. фактів хабарництва, що на 3,4 % більше, ніж у 2003 році. У той же час, судами України за хабарництво у 2004 році засуджено всього 407 осіб. У масовій свідомості рівень поширеності хабарництва значною мірою визначає загальну оцінку корупції в країні [1].

Великого поширення набув “корупційний лобізм”, тобто такі технології лобіювання, за якими використовується підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави та інші корупційні діяння. Посередництво, тобто виконання державними службовцями незаконних, корупційних за змістом, “посередницьких” функцій у відносинах третіх осіб з органами державної влади стало не ситуативним, а тотальним. Найчастіше такими посередниками виступають працівники органів державної влади та управління, що мають контрольно-регулятивні повноваження (органи податкові та пожежного нагляду, санітарно-епідеміологічної служби тощо). Слід відзначити й інші види корупційних проявів, що мають ще більш латентний

характер, які можуть виявлятися у влаштуванні на роботу своїх родичів, близьких, знайомих, отриманні “комісійних” від учасників процедур державних закупівель, неофіційному спілкуванні з представниками організацій, що є підконтрольними або мають договірні відносини з органами державної влади, здійсненні підприємницької діяльності через підставних осіб або родичів чи близьких, отриманні прямо не передбачених законом пільг та привілеїв, отриманні подарунків у дні загальних свят тощо.

Складною залишається ситуація в органах судової влади. Саме на стадії звернення до суду, розгляду судових справ, фіксуються численні порушення та зловживання. У той же час, низькі показники статистики про поширення корупції серед суддів в Україні пояснюються високим ступенем латентності цього виду злочину. Інша риса судової корупції – її клановість, якою можна пояснити відсутність кримінальних справ, порушених за фактами корупції в судах.

Вирішальною ланкою для розв’язання проблеми доброчесності влади є вдосконалення інститутів державної служби, адміністративних процедур та державних закупівель в органах виконавчої влади. Саме у цих сферах спостерігаються тенденції до посилення корупційних ризиків, серед яких необхідно виділити такі:

- недосконалість законодавства про державну службу, зокрема щодо добору кадрів на державну службу, належного матеріального стимулювання державних службовців, декларування і контролю за активами та видатками державних службовців, їх близьких осіб, неефективність механізмів атестації та відсутність процедури ротації державних службовців на окремих посадах;

- відсутність законодавчо встановлених етичних регуляторів поведінки державних службовців, контролю за їх дотриманням та можливості притягнення до відповідальності за порушення цих правил;

- непрозорість та недосконалість процедур прийняття адміністративних рішень, зокрема, невизначеність окремих елементів адміністративних процедур, можливість створення і використання альтернативних (тіньових) адміністративних процедур, неврегульованість проблеми застосування дискреційних повноважень, суперечності у статусі державних органів (конфлікти контрольної і дозвільної функцій, контрольно-дозвільної і господарської функцій органів державної влади);

- проблема відповідальності за неправомірні рішення органів державної влади та їх посадових осіб;

- неефективність державного контролю у сфері державних закупівель, зокрема вибір неконкурентних процедур закупівлі, відсутність процедури дискваліфікації учасників з негативною репутацією (“чорних списків”), обмеження доступності інформації про державні закупівлі [2].

Водночас, органи державної влади та управління постійно вживають заходів, які спрямовуються на боротьбу з корупцією, але, загалом, вони не призводять до позитивних результатів. Причин тому багато. Однією з них, разом з економічними та політичними, є недостатнє наукове забезпечення. Загалом ефективна боротьба з корупцією потребує системного підходу та застосування комплексних заходів, зокрема наукових. До того ж для боротьби з цим явищем необхідно мати на увазі концептуальну стратегію та тактику боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

Вважаємо, що під стратегією та тактикою боротьби з корупцією та організованою злочинністю слід розуміти сукупність визначених, виходячи з виявлених проблем, заходів, спрямованих на досягнення мети – боротьби з цим явищем. Під тактикою слід розуміти комплексний план реалізації окремих етапів цієї стратегії.

Боротьба з корупцією має базуватися на таких принципах:

- не повинні ущемлятися або обмежуватися законні права та свободи людини та громадянина;
- ефективність протидії корупції може бути забезпечена тільки узгодженими діями державних органів, громадських організацій та громадян;
- державна система боротьби з корупцією передбачає здійснення державної політики, спрямованої на усунення та нейтралізацію чинників, що сприяють розвитку корупційних дій;
- правова база боротьби з корупцією має враховувати зміни соціально-економічної та політичної ситуації в державі;
- головна увага в протидії корупції повинна надаватися запобіжним заходам, оснований на аналізі та прогнозуванні тенденцій поширення корупційних діянь;
- основні практичні заходи щодо запобігання та виявлення корупційних діянь здійснюють органи, які ведуть боротьбу з корупцією.

З метою подальшого ефективного запобіжного впливу на соціальні передумови корупції та її форми, нейтралізацію цього явища – слід вживати політичних, економічних, правових, організаційно-управлінських, соціально-психологічних заходів, які потрібно здійснювати комплексно та узгоджено, за встановленими формами і методами, а також проводити взаємодію у межах компетенції кожного органу [3].

Зокрема, виявлення корупційних дій шляхом реалізації вищезазначених заходів ускладнюють такі чинники:

- невиконання окремими керівниками центральних і місцевих органів виконавчої влади вимог законодавства про боротьбу з корупцією щодо вжиття заходів, спрямованих на запобігання і припинення корупційних правопорушень та інформування про виявлені випадки відповідних органів;
- безсистемність та періодичність антикорупційних кампаній, дублювання функцій відповідних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією, неузгодженість та паралелізм у їх роботі;
- відсутність єдиного органу, до компетенції якого відносилися б вироблення єдиної антикорупційної політики на основі аналізу корупційних ризиків.

На наш погляд, для розв'язання проблеми доброчесності в органах виконавчої влади та, можливо, деякого зниження рівня корупційних проявів необхідно здійснити ряд заходів. Основні з них наступні:

- виважено та помірковано оптимізувати чисельність державного апарату для вдосконалення та оптимізації діяльності управлінського персоналу;
- уніфікувати нормативно-правові акти у сфері державної служби в Україні;
- привести структуру державної служби України у відповідність з рекомендаціями та стандартами країн-членів Європейського Союзу;
- провести реформування системи оплати праці державних службовців;
- закріпити обов'язок державного службовця звільнитися з посади у випадку обрання його в представницькі органи державної влади;
- запровадити правовий інститут ротації кадрів державних службовців на окремих посадах;
- розробити та прийняти Кодекс поведінки державних службовців, який повинен базуватися на положеннях Модельного кодексу Ради Європи, інших міжнародно-правових стандартах у цій сфері;
- удосконалити правовий механізм проведення атестації державних службовців;
- розробити та прийняти закон про державний фінансовий контроль за декларуванням і витрачанням доходів особами, уповноваженими на виконання функцій держави для забезпечення відкритості та прозорості діяльності цих осіб при розв'язанні покладених на них завдань;

– визначити перелік інформації, яку органи державної влади зобов'язані зробити доступною з метою розвитку громадянського суспільства і для формування цивілізованого підприємницького середовища;

– розробити та прийняти Адміністративно-процедурний закон (кодекс) України, у якому мають бути визначені принципи раціоналізації, спрощення, уніфікації, прозорості адміністративних процедур;

– з метою забезпечення більш чіткої організації діяльності апарату органів державної влади, підвищення особистої відповідальності працівників за доручену ділянку роботи та боротьбу з проявами зловживань службовим становищем, хабарництвом і корупцією з боку посадових осіб прийняти типові регламенти роботи центральних та місцевих органів державної влади;

– створити банк даних про осіб, які були засуджені або притягнуті до адміністративної відповідальності за корупційні діяння, з метою використання цієї інформації для спеціальної перевірки кандидатів на посади державних службовців та працівників, які вже займають ці посади;

– розробити та впровадити диверсифіковану систему громадського контролю за діяльністю органів державної влади з метою забезпечення прозорості політичної та адміністративної діяльності органів державної влади, посадових осіб. Прийняти закон про доступ до інформації щодо діяльності органів державної влади;

– усунути функціональні конфлікти в діяльності органів виконавчої влади, насамперед поєднання контрольно-регуляторних функцій та господарської діяльності в цій сфері;

– внести зміни до регуляторного законодавства з метою обмеження сфери застосування дозвільних процедур або забезпечити спрощення і прозорість застосування відповідних процедур, зокрема, передбачити застосування принципу “позитивного адміністративного мовчання” (якщо в установлені строки державний орган не надає відповідь, то питання відповідного запиту, клопотання тощо вважаються вирішеними позитивно), покладення на державні органи виконання окремих стадій адміністративних процедур (наприклад, погодження певних рішень з іншими органами);

– провести перевірку законності утворення недержавних організацій (фірм, агентств тощо), діяльність яких пов'язана з виконанням за відповідну плату функцій органів державної влади;

– створити банк даних про суб'єктів підприємницької діяльності, причетних до корупції, з метою запобігання їх участі у виконанні державних замовлень;

– прийняти закон про відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень [4].

Разом з тим, багато вчених схильні розглядати корупцію й організовану злочинність або як одне ціле, або як структурний елемент один одного. Так, О. Гуров вважає корупцію однією з обов'язкових ознак організованої злочинності. Під корупцією він розуміє не просто дачу чи одержання хабара за надання будь-якої послуги, а “... постійний зв'язок посадових осіб з організованими злочинцями” [5]. Такої ж думки дотримується О. Філімонов, зазначаючи, що в деяких випадках організована злочинність і корупція пов'язані настільки тісно, що це дає підстави вченим виділяти корупцію як одну із ознак організованої злочинності [6]. Л. Аркуша вважає, що використання корумпованих зв'язків є обов'язковим елементом у діяльності формувань, які спеціалізуються на вчиненні злочинів у сфері економіки [7]. Такої ж позиції дотримується О.Г. Кальман, який вважає, що організована злочинність у сфері економіки фактично не може існувати без підтримки і тісної

взаємодії з владними структурами. На його думку, в українських умовах це, значною мірою, обумовлено потребою легалізації значних сум грошей, здобутих організованими злочинними угрупованнями у процесі своєї злочинної діяльності [8]. Неодмінним елементом організованої злочинності, однією з основних її ознак визнає корупцію Л.В. Багрій-Шахматов [9]. Подібну позицію займають також деякі західні фахівці. Визнаючи корупцію супутником організованої злочинності, вони розглядають її як засіб забезпечення кримінальним структурам “даху” за допомогою державних службовців, як форму взаємодії та зрощування політичної, економічної еліти зі злочинним світом.

Відзначаючи небезпечність тенденції проникнення представників організованої злочинності в органи державної влади і особливо зростання представників влади з організованою злочинністю, П.Д. Біленчук, С.Є. Єркенов та А.В. Кофанов констатують, що таким чином у нас розвивається процес – від грошей до влади і від влади до грошей, коли не лише злочинці можуть перетворюватися на владу, але й представники влади можуть ставати злочинцями [10].

Якщо ж охарактеризувати проникнення представників організованих злочинних угруповань до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то слід зазначити, що даний процес переслідує наступні цілі:

- ухилення керівників та членів організованих злочинних угруповань від кримінальної відповідальності, у тому числі за допомогою депутатської недоторканності;

- нейтралізацію слідчих дій, оперативно-розшукових та інших заходів, що здійснюються правоохоронними органами щодо організованих злочинних угруповань чи окремих їх членів;

- забезпечення “даху” для подальшої злочинної діяльності;

- забезпечення можливостей для нарощування свого капіталу, отримання інших незаконних переваг тощо.

Констатуючи тісний зв'язок корупції та організованої злочинності, на наш погляд, їх не можна розглядати як одне ціле або навіть як обов'язковий структурний елемент один одного (переважно корупцію як елемент організованої злочинності). Корупцію, як і організовану злочинність, можна розглядати і як самостійні соціальні явища. Корупція – це лише один із засобів, які використовує організована злочинність. Слід погодитись з тим, що факти отримання посадовою особою навіть численних хабарів за вчинення конкретних дій з використанням свого посадового становища самі по собі не дають підстав розглядати їх як прояви організованої злочинної діяльності. Організована злочинна група чи організоване злочинне угруповання цілком можуть існувати і без корумпованих зв'язків [11].

Насамкінець підкреслимо, що з метою викриття організованих злочинних угруповань, які використовують корумповані зв'язки з органами державної влади та управління, а також зниження загального рівня корупції у країні необхідно:

- привести національне антикорупційне законодавство у відповідність з міжнародно-правовими стандартами і, насамперед, ухвалити новий закон щодо запобігання та протидії корупції на основі наукової розробки способів імплементації положень міжнародних документів;

- розширити перелік корупційних діянь;

- передбачити всі види корупційних адміністративних правопорушень в одному нормативно-правовому акті;

- законодавчо закріпити чіткий поділ корупційних діянь на види за ступенем суспільної небезпечності на кримінальні, адміністративні, дисциплінарні та цивільно-правові;

- розширити перелік суб'єктів корупції, розробити критерії їх законодавчого визначення;

- розробити ефективні заходи щодо попередження, розслідування корупції та визначити процедуру притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь;
- розглянути питання щодо запровадження положень, які б зобов'язували органи, що ведуть боротьбу з корупцією, проводити перевірки за всіма повідомленнями громадян про факти корупційних діянь;
- встановити окрему норму щодо процедури притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь осіб з особливим правовим статусом (судді, працівники правоохоронних органів тощо).

Список використаних джерел

1. Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” / <<http://www.kpk.org.ua>>.
2. Корупція: причини зростання і шляхи подолання / <<http://www.mnemosoft.com.ua>>.
3. Бровкін В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю в державах з перехідною економікою // Проблеми боротьби з організованою злочинністю в регіоні (по матеріалах Харківської та Полтавської областей). – Х., 1999. – С. 22–23.
4. Организованная преступность / Под ред. А.И. Долговой, С.В. Дьякова. – М.: Юрид. лит., 1998. – С. 61.
5. Гуров А.И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. – М., 1997. – С. 205–215.
6. Филимонов О.В. Социально-правовой контроль – направление борьбы с коррупцией // Коррупция в России: состояние и проблемы: Материалы науч. – практ. конф. (26 марта 2003 г.) – М., 2003. – С. 36.
7. Аркуша Л. Коррупция – элемент организованной преступной деятельности // Юрид. вестник. – 2000. – № 2. – С. 118–121.
8. Кальман О. Взаємозв'язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки // Вісник Академії правових наук. – Харків. – 1997. – № 4. – С. 188–190.
9. Багрій-Шахматов Л.В. Організована злочинність і корупція // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 2, – С. 3.
10. Биленчук П.Д., Еркенов С.Е., Кофанов А.В. Транснациональная преступность: состояние и трансформация. // Юрид. освіта і права держава: Зб. наук. праць. – О., 1997. – С. 196–206.
11. Зубов Ю. Щодо зв'язку між організованою злочинністю та корупцією // Підприємство, господарство і право. – 2000. – № 12. – С. 70–74.

The author determines the organization-legal measures of counteraction corruption in public authorities and machineries of government, he considers some measures which will help to lower the corruption level, and he offers a number of propositions directed to the catch of the organized criminal groups which use the corrupted connections in the state bodies.