

УДК 35.072.22(477)

**Цимбалюк Валерій Іванович** –

заступник директора Інституту економіки, менеджменту і права Національного університету водного господарства та природокористування, кандидат юридичних наук, професор,

**Фурманчук Євгенія Володимирівна** –

старший інспектор з ОД Державної податкової служби у Рівненській області, кандидат юридичних наук

## **Превентивні заходи боротьби з корупцією в органах державної влади України**

*У статті досліджуються превентивні заходи боротьби з корупцією в органах державної влади України та шляхи удосконалення чинного законодавства України у сфері попередження та протидії корупції.*

**Ключові слова:** корупція, органи державної влади, превентивні заходи.

**К**орупція в органах державної влади України є однією із реальних і потенційних загроз національним інтересам та національній безпеці нашої держави, яка все глибше укорінюється у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей.

Відповідно до результатів дослідження громадської організації Transparency International, у 2012 році Україна за рівнем корупції зайняла 144 місце серед 176 країн [1].

Відповідно до звіту Міністерства юстиції України, у 2012 році спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до суду направлено 2438 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. За цими протоколами 1987 осіб притягнуто до адміністративної відповідальності, з яких: 227 осіб – народні депутати України та депутати всіх рівнів; 537 осіб – державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування; 289 – службові особи і працівники органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби України, органів і підрозділів

© В. І. Цимбалюк, Є. В. Фурманчук, 2013

цивільного захисту та податкової міліції; 246 – посадові та службові особи інших органів державної влади; 89 – службові особи і працівники органів прокуратури, Служби безпеки України, митної та державної податкової служби. Слідчими органами прокуратури до суду направлено 1790 кримінальних справ стосовно 2189 обвинувачених, які вчинили 2566 корупційних злочинів, з яких 273 – співробітники міліції, 71 – працівник Державної податкової служби України та 17 – податкової міліції, 67 – співробітників Державної кримінально-виконавчої служби України, 69 – митної служби, 29 – органів цивільного захисту, 16 – прикордонної служби, 9 – працівників прокуратури, 12 – Служби безпеки України, 94 – Збройних Сил України та 29 – працівників підрозділів цивільного захисту [2].

Незважаючи на таку велику кількість притягнутих до відповідальності корупціонерів і хабарників, ефективність боротьби з корупцією в Україні залишається низькою. Її негативні наслідки підривають довіру громадян до держави та владних структур, що, в свою чергу, потребує застосування превентивних заходів, направлених, насамперед, на виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупційних проявів.

Правова основа організації і функціонування системи профілактики корупції в органах державної влади нерозривно пов'язана з усіма процесами суспільного розвитку країни. Структура цієї системи й ефективність її функціонування знаходяться під прямим або опосередкованим впливом усіх соціальних і політичних явищ і процесів, зовнішніх і внутрішніх факторів тощо.

Дослідження проблеми корупції в органах державної влади України охоплюють різні напрями – інституціонально-правовий (досконалість законодавчих і нормативних засобів і методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їх використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтири державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища управлінців) [3, с. 8].

Основні причини виникнення та поширення корупції в органах державної влади поділяються на: політичні (замкнутість системи управління, її уповільнений розвиток, брак цілеспрямованого формування патріотичного почуття та високих моральних якостей, недосконалість антикорупційної політики, безініціативність громадських формувань, незалежних недержавних структур у боротьбі з корупцією); економічні (несприятливий режим діяльності підприємств, відсутність прозорості багатьох економічних процесів і т. ін.); правові (відсутність цілісної системи антикорупційних заходів, невизначеність відповідальності за корупційні діяння, формальний характер системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів корупційних діянь); організаційно-управлінські

(відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, поширення діяльності в органах публічної влади практики заміщення посад через знайомство, відсутність механізмів запобігання проникненню в органи влади лідерів і членів злочинних угруповань) і соціально-психологічні (нерозвиненість громадянської свідомості, корислива спрямованість діяльності державних службовців, професійна та моральна деформація поведінки частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до фактів корупції) [3, с. 8].

Являючи собою сукупність попереджувальних заходів, спрямованих на збереження та зміцнення державного ладу в Україні, профілактика корупційних діянь в органах державної влади є пріоритетним напрямом діяльності відповідних органів на шляху до підвищення рівня добробуту народу, вирішення нагальних економічних і соціальних проблем, пошуку можливих шляхів удосконалення чинного антикорупційного законодавства, без розв'язання яких неможливі як розбудова громадянського суспільства в Україні, так і її інтеграція до світового співтовариства [4, с. 647].

Головною метою профілактики корупції в органах державної влади України є вивчення та усунення причин, які здійснюють вплив на виникнення фактів корупції та хабарництва [5, с. 215; 6, с. 13], запобігання та недопущення завершення корупційного правопорушення на різних етапах розвитку протиправної діяльності, недопущення порушень соціального механізму правового регулювання поведінки окремих членів суспільства [7, с. 164]. Профілактика корупції проводиться не тільки тоді, коли вчинено правопорушення чи злочин, а й при правомірній поведінці державного службовця з метою запобігання фактів корупційних діянь.

Зміст превентивних заходів боротьби з корупцією в органах державної влади можна розглядати у трьох аспектах:

а) попередження правопорушень до факту вчинення корупційного правопорушення;

б) запобігання такому правопорушенню на стадії готування до нього;

в) припинення правопорушення у період вчинення протиправних діянь [8, с. 82–85].

Чинне антикорупційне законодавство України спрямоване на превентивні заходи, тобто пріоритетом у цій сфері державної політики повинно стати усунення, насамперед, передумов для виникнення корупції, при цьому передбачається об'єднання зусиль державних і громадських структур із залученням міжнародних організацій задля формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища.

Так, наприклад, із набранням чинності Закону України “Про заходи запобігання і протидії корупції” запроваджено новий превентивний захід по запобіганню корупції, такий як спеціальна перевірка відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов’язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [9]. Указом Президента України “Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов’язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування” особи, які претендують на зайняття посад, пов’язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, повинні пройти спеціальні перевірку в 5 різних відомствах, а саме:

1) Міністерстві внутрішніх справ України – щодо відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявності судимості, її зняття, погашення, про застосування до кандидата адміністративних стягнень за корупційні правопорушення;

2) Міністерстві юстиції України – щодо наявності в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення, відомостей про кандидата;

3) Державній податковій службі України – щодо достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру за минулий рік;

4) Міністерстві охорони здоров’я України, відповідним органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації – щодо відомостей про стан здоров’я кандидата;

5) Міністерстві освіти і науки України, відповідним органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації – щодо освіти, наявності у кандидата наукового ступеня, вченого звання.

Інформація про результати спеціальної перевірки та наявності даних, які перешкоджають зайняттю кандидатом посади, подається відповідному органу, який перевіряв кандидата. У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом неправдивих відомостей, посадова особа, яка здійснює призначення на посаду, відмовляє такому кандидату в призначенні на посаду та протягом трьох робочих днів з дня надходження відповідної інформації повідомляє про виявлений факт правоохоронним органам для реагування в установленому законом порядку [10].

Створення ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади на всіх рівнях має включати в себе проведення аналізу, встановлення причин та умов, що спричиняють

виникненню корупції в органах державної влади, та, як кінцевий результат, усунення негативних наслідків.

Так, наприклад, у 2012 році в Державній податковій службі України запроваджено сервіс “Пульс податкової”, що являє собою гарячу телефонну лінію, яка працює за принципом call-back, тобто, не тільки приймаються звернення, а і в зворотному режимі заявникам повідомляється про результати перевірки та вжиті заходи. Такий сервіс працює цілодобово: в робочий час інформацію про неправомірні дії приймають оператори, у неробочий – інтерактивний автовідповідач. Створення гарячої лінії “Пульс податкової” має за мету подолання корупції в лавах відомства, ліквідацію перешкод, що заважають здійснювати підприємницьку діяльність, усунення складнощів у спілкуванні із посадовими особами.

Такий внутрішній аудит корупційних проявів було впроваджено не лише з метою реагування на конкретні прояви службових правопорушень, а й проведення профілактичної роботи та аналізу корупційних ризиків у розрізі кожного регіону. Система внутрішнього аудиту корупційних проявів створює комплексну систему захисту прав суб’єктів господарювання, зводить нанівець будь-який адміністративний тиск, корупційні ризики, дозволяє повідомляти про неправомірні вчинки чи бездіяльність співробітників служби безпосередньо вищому керівництву.

Після реорганізації Державної податкової служби України та Державної митної служби України в Міністерство доходів і зборів України, сервіс “Пульс” функціонує і надалі, що дає можливість повідомляти громадянам України факти про неправомірні дії або бездіяльність співробітників Міністерства.

На нашу думку, з метою досягнення відповідного рівня превентивних заходів в Україні необхідно вжити такі заходи, як:

1) реформувати системи державного управління та адміністративних процедур шляхом завершення процесу розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг і контрольно-наглядових (інспекційних) функцій;

2) запровадити інноваційні технології, що підвищують об’єктивність і забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень, у тому числі прискорення впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях;

3) зменшити адміністративний тиск на підприємців, усунути технічні бар’єри, запровадити “єдине вікно”;

4) забезпечити доброчесність 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), роз-

становки 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;

5) удосконалити систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції шляхом проведення аналізу діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та життя за його результатами заходів щодо підвищення ефективності їх роботи;

6) сформувати єдину правозастосовчу практику правоохоронних і судових органів у справах, пов'язаних із корупцією;

7) розвивати співробітництво правоохоронних органів із громадськими організаціями та засобами масової інформації;

8) удосконалити інститути відповідальності за корупційні правопорушення [12].

Проблеми організації функціонування превентивних заходів боротьби з корупцією в органах державної влади можливо розв'язати шляхом:

1) удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності та профілактики корупційних правопорушень;

2) підвищення вимог до осіб, відповідальних за роботу із зверненнями громадян, забезпечення принципового реагування на факти порушення прав і свобод людини;

3) визначення критеріїв оцінки роботи правоохоронних органів з профілактики правопорушень;

4) активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі;

5) реформування правоохоронних органів з метою підвищення ефективності їх діяльності щодо захисту прав і свобод людини, забезпечення результативної боротьби із профілактики правопорушень;

6) забезпечення розвитку міжнародного співробітництва у сфері профілактики правопорушень з використанням міжнародного досвіду;

7) провадження просвітницької діяльності, спрямованої на формування негативного ставлення до протиправних діянь;

8) життя заходів, спрямованих на підвищення рівня моральності в суспільстві, правової культури громадян;

9) недопущення поширення в суспільстві негативних явищ і процесів, пов'язаних із злочинністю;

10) провадження діяльності щодо запобігання злочинності в Україні з обов'язковим урахуванням результатів вітчизняних наукових досліджень і міжнародного досвіду протидії різним видам злочинності;

11) удосконалення інформаційного забезпечення профілактики правопорушень та особистого захисту громадян від протиправних посягань за допомогою засобів масової інформації [13].

Враховуючи те, що корупція в органах державної влади в Україні належить до найважливіших проблем сучасності, основними напрямками превентивних заходів мають бути об'єднані в єдину систему заходи державно-правового, соціально-економічного, організаційного, виховного характеру, запровадження яких передбачає профілактику корупційних дій посадовців, розвиток загальної культури в українському суспільстві, які, в кінцевому результаті, сприятимуть формуванню нової стратегії поведінки людини, зміцненню й удосконаленню нормативно-правового регулювання профілактики корупції в цілому, зниженню рівня корупції в органах державної влади.

### ***Список використаних джерел***

1. Transparency International: Україна – дуже корумпована країна / [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/6/6978849>.
2. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції за результатами діяльності у 2012 році / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua).
3. Сєрьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управ. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / С. С. Сєрьогін. – Харків, 2010. – 19 с.
4. Новый большой энциклопедический словарь. – М. : РОСТ, 1999. – 1097 с.
5. Негодченко В. Г. Державно-правове забезпечення профілактики злочинності / В. Г. Негодченко // Наук. вісн. Дніпр. юрид. ін-ту МВС України. – 2001. – № 1 (4). – С. 213–217.
6. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність / Мельник М. І., Хавронюк М. І. – К., 2002. – 576 с.
7. Филонов В. П. Причины преступности / В. П. Филонов. – Днепропетровск : Січ, 1996. – 200 с.
8. Сафронов С. Профілактична діяльність слідчого органів внутрішніх справ України / С. Сафронов // Право України. – 2002. – № 2. – С. 82–85.
9. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 40. – Ст. 404. – 7 жовт.
10. Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25 січ. 2012 р. № 33/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 8. – Ст. 289. – 6 лют.
11. “Пульс” – ефективний метод Міндоходів по боротьбі з корупцією у власних лавах, 22 квіт. 2013 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу :

<http://ck.sts.gov.ua>.

12. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1001/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 83. – Ст. 3020. – 4 листоп. 2011 р.

13. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : розпорядження КМ України від 30 листоп. 2011 р. № 1209-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 93. – Ст. 3389. – 9 груд.

*В статье исследуются превентивные меры борьбы с коррупцией в органах государственной власти Украины и пути усовершенствования действующего законодательства Украины в сфере предупреждения и противодействия коррупции.*

*The article examines the preventive measures for fighting corruption in public authorities of Ukraine and the ways of the legislation of Ukraine improvement concerning prevention and fight against corruption.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 25 квітня 2013 року.*