

УДК 343.352:342.973:352/354(477)

Х. Федорчак

ШЛЯХИ ТА ФОРМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Досліджено регіональний аспект удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в Україні. Визначено найефективніші шляхи та форми антикорупційної політики, що спрямовані на забезпечення виконання положень нормативно-правових актів із урахуванням регіональної специфіки, удосконалення механізмів та інструментів управління у цій сфері органів державної влади, зокрема її спеціалізованих, та місцевого самоврядування.

Ключові слова: державна політика, корупція, запобігання корупції, протидія корупції, механізми державного управління, регіон.

Вироблення ефективних шляхів та форм удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції у регіоні потребує чіткого розуміння джерел виникнення цього явища. Основними причинами управлінського спрямування, що зумовлюють виникнення корупції, насамперед, є: надто широкі повноваження державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів різних рівнів та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави; значний рівень закритості при наданні управлінських послуг та прийнятті управлінських рішень; низька ефективність силових механізмів запобігання і протидії корупції; викривлення системи стимулювання на державній службі і службі в місцевому самоврядуванні щодо сумлінного виконання посадових обов'язків.

Шляхи та форми удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в Україні розроблялись багатьма ученими у ході дослідження важливих складових антикорупційної політики. Юридичні, зокрема кримінальні та кримінально-процесуальні, аспекти протидії корупції досліджував М. Мельник [1]. Р. Кулаковський вивчав комплексний механізм боротьби з організованою злочинністю та корупцією [2], а І. Печенкін проаналізував сучасний стан протидії корупції органами прокуратури та її роль у системі суб'єктів здійснення такої діяльності [3]. З позицій науки державного управління, державно-правовий механізм протидії корупції вивчав М. Бездольний [4], організаційно-правові засади протидії корупції в органах державної влади та управління – Ю. Мірошник [5], механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади – С. і С. Серьогіні [6]. Однак у дослідженнях вчених регіональний аспект державної політики запобігання і протидії корупції в Україні представлений лише побіжно, переважно як ілюстративний чи доказовий матеріал. Цим і визначається необхідність наукового осмислення регіонального аспекту зазначеної політики і зумовлюється вибір теми цієї статті.

Окреслення ефективних шляхів та вироблення дієвих форм запобігання і протидії корупції у регіоні вимагає реального сприйняття загроз, про які свідчать масштаби цього явища. Однак аналіз публікацій засвідчує домінування уже протягом тривалого часу двох крайніх позицій в оцінці цих масштабів, що є однаково шкідливими. З одного боку,

представники органів влади, ґрунтуючись на даних офіційної статистики щодо корупційних діянь, роблять висновки про відсутність підстав для надмірного занепокоєння, а з іншого – соціологічні дослідження, дослідження міжнародних організацій свідчать про критичний стан корупції в Україні. Зокрема, за підсумками 2012 р. за матеріалами органів внутрішніх справ (закінчені розслідування) до відповідальності за скоєння корупційних злочинів притягнуто 1291 особу, зокрема 718 – за хабарництво (або 55,6%), з них: державні службовці – 222 (140 – за хабарництво); службові особи держадміністрацій – 84 (49 – за хабарництво); депутати місцевих рад – 30 (13 – за хабарництво); посадові особи місцевого самоврядування – 190 (94 – за хабарництво); професійні судді – 15 (10 – за хабарництво); працівники податкової служби – 33; працівники митної служби – 17; працівники прикордонної служби – 5; працівники кримінально-виконавчої служби – 34; працівники органів внутрішніх справ – 116; працівники цивільного захисту – 14; військовослужбовці – 22; посадовці інших державних органів – 167. Окрім того, притягнуто до відповідальності 77 осіб, які надають публічні послуги, 120 посадових осіб юридичних осіб публічного права та 232 особи, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов’язки в юридичних особах приватного права [7].

Динаміка корупційних порушень серед різних категорій державних службовців показана у табл. 1.

Таблиця 1

**Категорії службовців, притягнутих до кримінальної відповідальності
за вчинення корупційних злочинів**

Категорії посадових осіб	Роки		
	2010	2011	2012
Народні депутати України	0	0	0
державні службовці 1 – 2 категорій	3	6	0
депутати обласної ради	3	2	1
посадові особи місцевого самоврядування	545	624	284
посадові особи райдержадміністрацій	116	92	86
посадові особи облдержадміністрацій	30	40	33
посадові особи прокуратури	11	20	9
посадові особи СБУ	2	6	12
посадові особи державної податкової служби	145	118	71
посадові особи державної митної служби	34	37	69
посадові особи органів внутрішніх справ	370	385	264
судді	немає даних	20	30
Всього:	1259	1350	859

Примітка: таблиця складена автором за такими матеріалами: Звіт Міністерства юстиції України про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 р.; Інформація Генеральної прокуратури України про стан законності у державі за 2012 р.; Звіт Міністерства юстиції України про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 р.

Як видно з наведеної таблиці, кількість службовців, притягнутих до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних злочинів, зменшилася здебільшого за рахунок

посадових осіб місцевого самоврядування та райдержадміністрацій, але рівень корупції все ще залишається високим і потребує вироблення ефективних шляхів та форм його зниження.

Удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в регіоні здійснюється відповідно до Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”, у якому Р. П. власне й присвячений заходам, спрямованим на запобігання і протидію корупції [8], та Державної програми запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 1240 від 28.11.2011 р., у якій поставлено відповідну мету, визначено шляхи і форми вирішення проблеми, розроблено завдання та систему заходів, а у підсумку вказано на очікувані результати та ефективність упровадження цієї програми [9].

Механізми управління процесом удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в регіоні спрямовані, насамперед, на виконання положень відповідних нормативно-правових актів, а тому включають, переважно, типові шляхи і форми загальнодержавного спрямування з певним урахуванням регіональної специфіки. Зокрема, у Херсонській області напрями діяльності та заходи Програми запобігання і протидії корупції на 2013 – 2015 рр. відображені у розділах: “Забезпечення законності та правопорядку”, “Профілактика правопорушень”, “Висвітлення стану виконання заходів програми у місцевих ЗМІ”. Найбільшим за обсягом та найбільш деталізованим є розділ “Протидія корупції”, який включає такі підрозділи: “Протидія корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування”; “Зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки”; “Забезпечення доброчесності на публічній службі та на службі в органах місцевого самоврядування”; “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”; “Удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів”; “Удосконалення антикорупційної експертизи; формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції, профілактичні та просвітницькі заходи” [10].

Шляхи удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції набувають конкретних форм безпосередньо в управлінській діяльності обласних та районних державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Наприклад, суть удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції у Вінницькій області відображена у тематиці розпоряджень голови ОДА “Про заходи щодо підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції, вдосконалення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в реалізації антикорупційної стратегії” (№ 629 від 08.11.2012 р.), “Про заходи щодо мінімізації можливості виникнення конфлікту інтересів у осіб місцевих органів виконавчої влади, уповноважених на виконання функцій держави, та врегулювання конфлікту інтересів у разі його виникнення” (№ 234 від 23.05.2013 р.), а також у рішенні Вінницької обласної ради “Про внесення змін та доповнень до Єдиної комплексної правоохоронної програми Вінницької області на 2010 – 2014 роки” № 489 від 19.02.2013 р., затвердженому рішенням 28 сесії обласної ради 5 скликання № 962 від 02.03.2010 р. [11].

У кожному із прийнятих документів розроблено конкретні шляхи і форми удосконалення того напрямку державної політики запобігання і протидії корупції, якому присвячено відповідний документ. Зокрема, у щорічній інформації про виконання

керівниками структурних підрозділів облдержадміністрації, головами райдержадміністрацій, міськими головами міст обласного значення Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 рр. у Вінницькій області, затвердженій як додаток № 3 до розпорядження голови облдержадміністрації № 629 від 08.11.2012 р., передбачено, що реформування системи державного управління та адміністративних процедур забезпечується з допомогою: проведення функціонального огляду органів державної влади з метою усунення поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг; запровадження систем електронного документообігу, зокрема електронного обігу медичних форм, та електронного цифрового підпису; створення багатофункціональних центрів для надання фізичним і юридичним особам адміністративних послуг; забезпечення функціонування, ведення та своєчасного оновлення веб-сторінок, інших електронних ресурсів органів (інституцій), залучених до надання адміністративних послуг, що містять інформацію, необхідну для отримання адміністративних послуг. Забезпечення доброчесності на публічній службі та службі в органах місцевого самоврядування досягається через: забезпечення розроблення внутрішніх планів щодо запобігання і протидії корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; розроблення та впровадження кодексів поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. 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 – через проведення аналізу практичної реалізації положень Закону України “Про доступ до публічної інформації” та запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень у регіонах. Удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів відбувається у формах: завершення проведення інвентаризації об'єктів державної власності і запровадження системи дієвого контролю за витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також членів їх сімей, а удосконалення антикорупційної експертизи – через забезпечення доступу громадськості. Формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції повинно здійснюватись у формі висвітлення у засобах масової інформації антикорупційних заходів, що вживаються органами виконавчої влади, іншими органами державної влади з метою формування негативного ставлення громадян до проявів координації і залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності, а зниженню рівня корупції у приватному секторі має сприяти: організація поширення знань про антикорупційне законодавство серед представників громадськості із залученням громадських (неурядових) організацій; здійснення комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня знань різних верств населення з питань розвитку інститутів громадянського суспільства та їх ролі у формуванні негативного ставлення до проявів корупції, протидії чинникам, що її зумовлюють, про особисту участь громадян у запобіганні та викритті фактів корупційних діянь; проведення із залученням громадських (неурядових) організацій науково-методичних і науково-практичних конференцій, семінарів, засідань за круглим столом, прес-конференцій, зустрічей із представниками органів державної влади та засобів масової інформації з метою формування негативного ставлення молоді до корупції [12].

Згідно з наказом Генерального прокурора України “Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції” № 10гн від 25 червня 2013 р.,

у контексті удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції поставлені відповідні завдання, зокрема: забезпечити спеціалізацію прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та підтримують державне обвинувачення у кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення, з урахуванням досвіду роботи, фахової підготовки, типу, обсягу та складності провадження; перевірки дотримання вимог антикорупційного законодавства суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення організувати з урахуванням стану законності та проводити їх у порядку, визначеному законом та організаційно-розпорядчими документами Генеральної прокуратури України; забезпечити обов'язкову участь прокурорів у розгляді судами протоколів про корупційні адміністративні правопорушення незалежно від органу, який їх склав; у кожному випадку виявлення корупційного правопорушення, вчиненого посадовими та службовими особами органів прокуратури, призначати проведення службового розслідування, за наявності підстав скласти відповідні протоколи або розпочинати кримінальні провадження; прокурорам усіх рівнів забезпечити достовірність відомостей щодо обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, реагувати на факти їх викривлення. Періодично, не рідше одного разу на квартал, проводити взаємозвірки з правоохоронними органами та органами Державної судової адміністрації, про що скласти відповідні акти; систематично інформувати громадськість та органи влади, зокрема через засоби масової інформації, офіційні інтернет-сайти прокуратур про результати роботи органів прокуратури у сфері протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, надавати фізичним і юридичним особам передбачену законодавством публічну інформацію. Критеріями оцінки ефективності діяльності прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції визначити: своєчасність виявлення та запобігання корупційним правопорушенням, притягнення до відповідальності винних посадових і службових осіб, реальне усунення негативних наслідків цих протиправних діянь та відшкодування завданої ними шкоди [13].

Удосконаленню державної політики запобігання і протидії корупції в регіоні перешкоджає формалізм, що проявляється в управлінській діяльності регіональних структурних підрозділів, спеціалізованих за напрямками управлінської діяльності органів державної влади. Типовим у цьому контексті є звіт про проведену роботу з питань запобігання та протидії корупції в Головному управлінні статистики у Житомирській області за 2012 р., де зазначено, що робота здійснювалася відповідно до плану заходів цього управління щодо запобігання та протидії корупції на 2012 р., і порушень вимог антикорупційного законодавства не зафіксовано. Протягом 2012 р. сектором правового забезпечення, запобігання та виявлення корупції проводились вісім спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на заняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Відділом кадрового забезпечення приділялася постійна увага здійсненню антикорупційних процедур при прийнятті та проходженні на державну службу в органах державної статистики області. Завідувач сектору правового забезпечення, запобігання та виявлення корупції брала участь у засіданнях конкурсної комісії Головного управління статистики (далі – ГУС) з відбору кандидатів на посади державних службовців. Упродовж 2012 р. здійснювалася юридична експертиза всіх проектів нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, що видавались у Головному управлінні статистики. Також, відповідно до покладених на сектор правового забезпечення, запобігання та виявлення корупції завдань, протягом

року працівниками сектору: постійно проводилась організаційна та роз'яснювальна робота щодо запобігання, виявлення та протидії корупції; надавалась консультативна допомога працівникам самостійних та відокремлених підрозділів ГУС з питань дотримання антикорупційного законодавства; надавались відповіді на усні звернення окремих працівників ГУС щодо застосування антикорупційного законодавства; організовано роботу щодо надання методичних роз'яснень з питань декларування доходів щодо подання декларацій про майновий стан і доходи (податкової декларації); забезпечувався контроль за здійсненням заходів щодо запобігання і протидії корупції; розроблено та направлено для ознайомлення державним службовцям самостійних та відокремлених підрозділів ГУС "Пам'ятку державному службовцю з питань запобігання та протидії корупції", "Роз'яснення" щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [14].

Загальне спрямування шляхів та форм удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції, що перешкоджає її конкретизації, а відповідно й підвищенню ефективності, певною мірою властиве відомчим регіональним структурним підрозділам усієї системи державного управління. Наприклад, у звіті про роботу сектору запобігання та протидії корупції Головного управління Держземагентства у Дніпропетровській області зазначено, що з метою реалізації державної політики з подолання корупції в органах виконавчої влади, профілактики та попередження причин і умов, які сприяють проявам корупції та іншим неправомірним діям в Головному управлінні та територіальних органах Держземагентства у Дніпропетровській області, наказом начальника Головного управління № 1 від 15.01.2013 р. затверджений план заходів щодо запобігання і протидії корупції у Головному управлінні Держземагентства та територіальних органах у Дніпропетровській області на 2013 р. Сектором запобігання та протидії корупції складено та затверджено плани роботи щодо запобігання і протидії корупції у Головному управлінні Держземагентства та територіальних органах у Дніпропетровській області на 2013 р. Сектором проводилась відповідна робота щодо дотримання антикорупційного законодавства, розроблені заходи, спрямовані на попередження негативних явищ, пов'язаних із проявами корупції, вживались заходи щодо забезпечення відкритості та прозорості роботи Головного управління Держземагентства у Дніпропетровській області та територіальних органів Держземагентства на місцях. Також Головним управлінням розроблений план стажування працівників територіальних органів у районах та містах, з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей працівників, які претендують на посади державних службовців; проводяться спеціальні перевірки кандидатів на зайняття посад державних службовців; було проведено 2 семінари, слухачами яких були 28 державних службовців, переважно працівники територіальних органів Держземагентства у Дніпропетровській області; проводиться аналіз пропозицій, що надходять від громадян на гарячу лінію, скарги та звернення громадян, в яких вбачається порушення працівниками органів земельних ресурсів Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції", та вживаються заходи стосовно усунення недоліків та покращення роботи територіальних органів Держземагентства у районах та містах тощо [15].

Отже, шляхи та форми удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в управлінській діяльності регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування є відобріженням завдань, що визначені у нормативно-правових актах загальнодержавного значення і жорстко прив'язані до них. За своїм змістовим

наповненням вони є досить загальними, що перешкоджає постановці реальних завдань удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції і, відповідно, виробленню ефективних шляхів та форм вирішення цього завдання.

Перспективою подальшого дослідження може бути аналіз механізмів удосконалення управлінської взаємодії регіональних органів влади для забезпечення запобігання і протидії корупції.

Література

1. Мельник М. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції [Текст]: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Мельник М.; Нац. акад. внутр. справ України. — К.: [б. в.], 2002. — 506 с.
2. Кулаковський Р. Сучасні проблеми боротьби з організованою злочинністю та корупцією / Р. Кулаковський // Юридичний журнал [Електронний ресурс]. — 2005. — № 6. — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1777>.
3. Печенкін І. В. Сучасний стан протидії корупції органами прокуратури та її роль в системі суб'єктів здійснення такої діяльності [Електронний ресурс] / І. В. Печенкін. — Режим доступу: http://www.crimecenter.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=184:2010-05-07-12-55-26&catid=35:2010-01-24-15-37-14&Itemid=62.
4. Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції / М. Ю. Бездольний // Форум права [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 38—43.
5. Мірошник Ю. П. Організаційно-правові засади протидії корупції в органах державної влади та управління / Ю. П. Мірошник // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією [Електронний ресурс]. — 2007. — № 16. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/2007/16text/g16_13.htm.
6. Сergygin С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади [Електронний ресурс] / С. Сergygin, С. Сergygin. — Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2010/2010-1/doc/4/01.pdf.
7. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2013. — 25 квіт. — № 78. — С. 13—16.
8. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України № 1506-VI від 11.06.2009 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2009. — № 45. — Ст. 691.
9. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України № 1240 від 28.11.2011 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-p>.
10. Про Програму запобігання і протидії корупції у Херсонській області на 2013 – 2015 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oblrada.ks.ua/index.php?id=14231>.
11. Розпорядження Вінницької ОДА щодо запобігання проявам корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/webgr_view/GrRTALK?OpenDocument&count=5&RestrictToCategory=GrRTALK.
12. Про заходи щодо підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції, вдосконалення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в реалізації антикорупційної стратегії [Електронний ресурс]: Розпорядження голови Вінницької обласної державної адміністрації № 629 від 08.11.2012 р. — Режим доступу: http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/DocZYJNF.

13. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс] : Наказ Генерального прокурора України № 10гн від 25.06.2013 р. — Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

14. Звіт про проведену роботу з питань запобігання та протидії корупції в Головному управлінні статистики у Житомирській області за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zt.ukrstat.gov.ua/korupinf.html>.

15. Звіт про роботу Сектору запобігання та протидії корупції за I півріччя 2013 року [Електронний ресурс] / Головне управління Держземагенства у Дніпропетровській області. — Режим доступу : <http://dkzr.dp.gov.ua/OBLADM/dkzr.nsf/docs/2CD70DFBEF6DED56C2257BAD002CE852?opendocument>.

Kh. Fedorchak

WAYS AND FORMS OF IMPROVING STATE POLICY TO PREVENT AND COMBAT CORRUPTION IN UKRAINE: REGIONAL ASPECT

The regional aspect of improving state policy to prevent and combat corruption in Ukraine is researched. The most effective ways and forms of anti-corruption policy aimed at ensuring the implementation of the legal acts taking into account regional specifics, improving mechanisms and management tools in this field of public authority bodies, including specialized, and local self-government bodies are defined.

Key words : state policy, corruption, preventing corruption , combating corruption, public administration mechanisms , region.