

УДК 328.185

К. А. Бабенко,

д. юр. н., професор кафедри університетської та професійної освіти, Вищий державний навчальний заклад "Університет менеджменту освіти" Національної академії педагогічних наук України

С. Ж. Лазаренко,

д. юр. н., професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри університетської та професійної освіти, Вищий державний навчальний заклад "Університет менеджменту освіти" Національної академії педагогічних наук України

ПРО ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

K. Babenko,

Doctor of Laws, Professor of Department of University and Professional Education, "University of Educational Management" of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine

S. Lazarenko,

Doctor of Laws, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Head of Department of University and Professional Education, "University of Educational Management" of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine

SOME ISSUES ABOUT COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE

У статті досліджуються окремі важливі питання протидії корупції в Україні. Розроблено низку пропозицій щодо запобігання корупції в сфері державної служби на засадах чинних нормативно-правових актів.

The paper investigates some issues of combating corruption in Ukraine. The particular proposals for preventing corruption in civil service corps on the basis of the legislation have been elaborated.

Ключові слова: протидія, корупція, державна служба, нормативно-правове забезпечення.

Key words: combat, corruption, civil service, legislation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розбудова європейської правової держави та громадянського суспільства в Україні вимагає викорінення негативних соціальних чинників. Серед них криється і корупція, що має достатньо високий рівень латентності з глибоким корінням. Вона перешкоджає демократичним змінам, зводить нанівець важливі реформаторські починання, міняє природу громадського контролю за діяльністю органів державної влади, завдає чималої шкоди і не сприяє позитивному іміджу України в світових відносинах.

Подолання корупції, поза сумнівом, — одна з найактуальніших проблем нашої держави. І головне місце в антикорупційній діяльності посідає ставлення до цієї проблеми з боку владних структур, керівництва держави, їхня безпосередня участь в організації рішучої та безкомпромісної протидії корупційним виявам.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Різні аспекти вивчення та розв'язання проблем протидії корупції висвітлено у працях В. Авер'янова,

О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, Д. Бахраха, А. Гайдука, В. Гаращука, В. Гіжевського, І. Голосніченка, Р. Калюжного, М. Камлика, С. Ківалова, З. Кісіль, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Марчука, М. Мельника, Є. Невмержицького, О. Негодченка, О. Остапенка, С. Рогульського, Ю. Тихомирова, М. Хавронюка, Ю. Шемшученка та інших, але в умовах поширення корупції зазначені питання наразі актуалізуються.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є висвітлення окремих важливих питань протидії корупції в Україні та розробка низки пропозицій щодо запобігання корупції в сфері державної служби на засадах чинних нормативно-правових актів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Корупція пронизала всі гілки й поверхи влади без винятку. Своє службове становище використовують для наживи як чиновники найнижчого рівня в системі виконавчої влади, так і найвищі посадові особи в уряді. У політичній сфері запобігання корупційних діянь сприя-

тиме політичне структурування суспільства, зміцнення політичних партій, формування уряду на базі однієї партії чи блоку партій, підвищення їхньої відповідальності перед суспільством за наслідки діяльності уряду. Разом із тим процес формування політичних партій не повинен стати ще одним напрямом корупційної діяльності. Тому необхідно розробити й прийняти такі нормативно-правові акти, які забезпечували б прозорість фінансування політичних партій, відкритість використання коштів під час виборчих кампаній.

Найбільш масовою є корупція державних службовців нижчого та середнього рівня, які працюють у контролюючих органах. У зв'язку з цим слід спростити процедури видачі різних ліцензій, реєстрації підприємств. Взагалі, найефективнішим засобом боротьби з корупційними правопорушеннями державних службовців нижніх і середніх рівнів є скорочення їхніх дозволено розпорядчих функцій. Важливим кроком могло б стати скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню. Необхідно зробити прозорими і спрощеними механізми митного, прикордонного, екологічного, санітарного, протипожежного та інших видів контролю. Економічна криза і її наслідок — зубожіння державного бюджету — підштовхнули до створення різноманітних недержавних служб, фірм, агентств, які за плату, але в коротші терміни, надають окремим громадянам та юридичним особам послуги, що виконуються і державними органами. Це часто породжує корупційні правопорушення державних службовців, призводить до змови представників цих недержавних фірм і державних службовців, гальмує й дезорганізує роботу державних органів. Тому потрібно вдосконалити законодавство, яке регулює створення подібних фірм та агентств, чітко визначити їхні функції, створити належні бар'єри для розвитку корупції.

У практиці роботи державних службовців ще мало застосовується такий профілактичний засіб боротьби з корупцією, як детальна регламентація умов і порядку отримання подарунків, гонорарів, винагород, послуг, а також використання ними засобів транспорту, зв'язку тощо. Останніми роками досить помітним явищем стала прозора чи прихована участь державних службовців у підприємницькій діяльності. Особливо велику шкоду державі й суспільству в таких випадках завдають державні службовці високого рангу, від яких залежать різноманітні управлінські рішення, видача кредитів, пільг, ресурсів тощо. Багатьох корупційних діянь можна було б не допустити, усунувши суперечності та прогалини в чинному законодавстві, зокрема у тій його частині, яка стосується регулювання підприємницької, господарської, фінансової, кредитно-банківської діяльності. Для того, щоб у майбутньому уникати суперечностей в антикорупційному законодавстві, а також позбутися прогалин, нерегульованих законодавством ситуацій у діяльності суб'єктів господарчої та адміністративної діяльності, усунути розбіжності в тлумаченні статей законів та правових норм, необхідно запровадити спеціальну антикорупційну експертизу законопроектів. Необхідно також позбутися дублювання в роботі контролюючих державних органів і підвищити координацію контрольних дій Державної фінансової інспекції України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства внутрішніх справ України та інших контролюючих державних органів.

Аналіз чинного законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення дає підстави стверджувати, що в Україні створена в цілому достатня законодавча база для ефективної боротьби з корупцією. Вона передбачає цілий комплекс заходів, який дозволяє притягнути до того чи іншого виду відповідальності — кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної — практично будь-яку посадову особу органів державної влади, що допустила те чи інше зловживання владою чи посадовим становищем. В окремих випадках, як зазначалось вище, така відповідальність є надто суворою. Таким чином, твердження про те, що відсутність відчутних результатів боротьби з корупцією в нашій державі зумовлюється недосконалістю законодавства про відповідальність за корупційні діяння, не мають достатніх підстав. Проблема полягає не у відсутності належної законодавчої бази, а в її неефективному застосуванні. Разом із тим це не означає, що законодавство про відповідальність за корупційні правопорушення є цілком досконалим.

Важливим фактором запобігання проявам корупції є вдосконалення діяльності відповідних органів. Суттєвим недоліком поточного стану боротьби з корупцією є те, що правоохоронні органи нейтралізують лише безпосередніх виконавців, а центральні фігури, які розробляють схеми і сценарії корупційних правопорушень, посадові особи, які сприяють утворенню, прикриттю й захисту цих злочинних груп, залишаються поза увагою. Тому при розслідуванні справ, пов'язаних із корупцією, треба розслідувати весь ланцюг злочинних зв'язків. Необхідно більше уваги приділяти своєчасному реагуванню на повідомлення громадян, засобів масової інформації, результати соціологічних досліджень про корупційні діяння та інші протиправні дії посадових осіб, поширеність корупції в окремих відомствах. І, нарешті, ще один дуже важливий чинник, від якого великою мірою залежить успіх у боротьбі з корупцією. Це — кадри.

Для підрозділів, які займаються боротьбою з організованою злочинністю і корупцією, необхідно підбирати найбільш чесних і відданих справі працівників. Адже не секрет, що корупція проникає і до правоохоронних органів. Тому необхідно розробити й запровадити в практику нові кваліфікаційні вимоги до працівників органів боротьби з корупцією, методики професійного відбору співробітників підрозділів, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією.

Національним агентством з питань державної служби України запропоновано такі критерії для оцінювання ефективності роботи органів виконавчої влади, спрямованої на боротьбу з корупцією та запобігання її проявам серед державних службовців:

— наявність законодавчих та нормативних документів із питань боротьби з корупцією, їх знання та навички практичного застосування;

— наявність підрозділу з питань запобігання проявам корупції;

— якість планування роботи з питань запобігання проявам корупції (наявність відповідних програм, влас-

них планів дій, заходів, передбачених директивними документами);

— розгляд на колегії органу виконавчої влади ходу реалізації планів (глибина аналізу, причини невиконання окремих заходів у встановлені терміни, конкретність прийнятих рішень);

— організація контролю за виконанням документів директивних органів, власних планів та рішень (протоколи оперативних засідань, накази, доповідні записки тощо), результативність роботи, аналіз причин невиконання за термінами;

— інформування директивних органів про хід виконання їх документів (дотримання термінів, аналітичність, пропозиції);

— дотримання чинного законодавства при прийнятті на державну службу;

— дотримання державними службовцями обмежень, передбачених статтею 16 Закону України "Про державну службу";

— кількість державних службовців, притягнутих до відповідальності; за якими статтями закону;

— наявність спільних і малих підприємств, товариств з обмеженою відповідальністю (закритих, відкритих), банків та інших недержавних, благодійних організацій, засновником (одним із засновників) яких є орган виконавчої влади; державних службовців органу виконавчої влади, які входять до складу керівних органів (займають посади) зазначених підприємств, установ і організацій;

— організація декларування доходів державних службовців;

— проведення атестації державних службовців;

— умови й рівень оплати праці державних службовців органу виконавчої влади;

— система навчання та підвищення кваліфікації державних службовців.

Щоправда, Україна першою з колишніх республік Союзу РСР прийняла Закон "Про боротьбу з корупцією", першою на пострадянському просторі створила спецпідрозділи з боротьби з корупцією, надавши їм широкі повноваження для викорінення цього небезпечного явища. Рішучість держави в намаганні подолати корупцію демонструють законодавчі акти, спрямовані на її запобігання і протидію.

Однак вжиті за останні роки організаційно-правові заходи не були до кінця ефективні: не вдалось усунути основні соціальні, економічні та інші передумови вияву корупції; боротьба з корупцією ще не стала пріоритетною для багатьох державних органів, їхня діяльність здійснюється без конкретної системи і належної вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності. Антикорупційні заходи ще не мають належної підтримки в суспільстві, хоч владні органи вживають серйозні заходи.

Нормативно-правову базу ефективної протидії корупції складають такі офіційні державні документи:

Закони України "Про засади запобігання і протидії корупції", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення", "Про телекомунікації", "Про телебачення і радіомовлення", "Про Основні засади розвитку

інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки", "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів", "Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку випуску видавничої продукції на умовах державного замовлення", "Про захист суспільної моралі", "Про доступ до публічної інформації", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", "Про інформацію", "Про місцеві державні адміністрації" (статті 13, 25);

Наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України і Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25.11.2002 року №327/225 "Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади";

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернету інформації про діяльність органів виконавчої влади", Положення про НКР "Положення про науково-консультативну раду Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі" від 7 жовтня 2008 року № 4, Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 року № 106 "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм", Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 року № 1035-р, Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", Накази Міністерства економіки України від 04.12.2006 року № 367 "Про методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання" та від 04.12.2009 року № 1367 "Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи".

Конституція України [1] надає широкі можливості для участі громадськості в діяльності влади, її інститутів, сприяє значній її підзвітності народові, прозорості та відкритості, спрямованості на потреби людини.

На виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи та з метою забезпечення реалізації положень статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації, статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Рада Європи, 1950 р.), статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (ООН, 1966 р.), а також для забезпечення ефективної реалізації права кожного на вільне вираження своїх поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб Верховною Радою України 13 січня 2011 року були прийняті Закони України "Про доступ до публічної інформації" та "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" (нова редакція), які набрали чинності 10 травня 2011 року [2].

Слід зазначити, що ці два закони тісно пов'язані між собою. Так, у новій редакції Закону України "Про інформацію" визначено, зокрема, основні принципи, суб'єкти, об'єкти інформаційних відносин в Україні, а також, що є інформацією, її види. В свою чергу, Законом України "Про доступ до публічної інформації" визначено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. У встановленні взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави щодо ефективної протидії корупції можна виділити наступні принципи:

Принцип відвертості влади перед суспільством — забезпечення відвертості інформації при виробленні і ухваленні управлінських рішень. Це один з основних принципів, має бути дотриманий, оскільки журналісти, систематично стикаються з неможливістю отримати інформацію, що цікавить.

Принцип рівності — забезпечення рівного права на інформацію для всіх ЗМІ. Слід особливо відзначити, що рівне право на здобуття інформації закріплене в ст. 34 Конституції України, і повинно неухильно дотримуватися. За даними моніторингу порушень законних прав і інтересів журналістів, що проводиться Міжнародною асоціацією з захисту свободи слова (IFEX), вибірковість в наданні інформації є одним з найбільш поширених видів даних порушень.

Принцип соціальної орієнтації — забезпечення пріоритету при здійсненні державної підтримки інформаційним проектам соціальної спрямованості.

Принцип законності — формування системи, що забезпечує політичну і ідеологічну свободу думки та слова, незалежність засобів масової інформації. Всі необхідні для цього норми закріплені в чинному законодавстві України.

Принцип системності — інформаційна політика спирається на принцип системності в стосунках адміністрації з усіма ЗМІ. В даному випадку мається на увазі регулярне проведення зустрічей з керівниками ЗМІ, де всі питання, та проблеми спільно обговорюються [3].

Суттєвим моментом забезпечення відкритості влади в Україні є становлення й розвиток незалежної преси. У будь-якій демократичній державі (а Україна, як проголошено в Конституції, є демократичною державою) ефективне функціонування владних структур неможливе без незалежної преси — своєрідної "опозиції" до влади, соціального інституту, який не дає можливості владі "іржавіти".

У розвинутих країнах засоби масової інформації є одним із найпотужніших антикорупційних соціальних інститутів: встановлення і оприлюднення журналістами фактів зловживання владою з боку державних чиновників здебільшого стає початком кінця їхньої кар'єри. У нашій країні, де правоохоронні органи працюють у "ручному" режимі, притягнення корупціонерів до встановленої законом відповідальності здійснюється з позицій політичної доцільності. Одним із головних методів очищення суспільства від корупції є запровадження демократичних засад у всі сфери суспільного життя та дерегуляція економіки, скорочення обсягів державного регулювання економікою.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Складність, багатоаспектність та відносна новизна проблем боротьби з корупцією не означає неможливість її ефективного здійснення. Значну роль у розробці шляхів вирішення зазначеної проблеми відіграє консолідація зусиль працівників правоохоронних та контролюючих органів, науково-дослідницьких та навчальних закладів, свідомої передової частини населення нашої держави. Творча, напружена співпраця у цьому напрямі дозволить втілити у реальність високі наміри та досягти рівня розвинутого суспільства, у якому буде виключене саме існування корупційних проявів.

Література:

1. Конституція України // Закони України. — Т. 10. — К.: Основи, 1998. — С. 5—41.
2. Закон України "Про доступ до публічної інформації" від 31.01.2011 № 2939-VI // Інтернет-ресурс Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Романюк Б.В. Законодавство України та зарубіжних країн щодо протидії корупції. Міжнародний досвід боротьби з корупцією: монографія / Б.В. Романюк, О.Ю. Бусол; Рада нац. безпеки і оборони України, Міжвідом. наук.-дослід. центр пробл. боротьби з організованою злочинністю. — К.: ТОВ "Поліграф-Сервіс", 2010. — 627 с.
4. Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 № 3206-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
5. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" від 07.04.2011 № 3207-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>

References:

1. The Constitution of Ukraine (1998), "Laws of Ukraine", vol. 10, pp. 5—41.
2. The Law of Ukraine (2011), "About access to Public Information", # 2939-VI, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (Accessed 5 December 2014).
3. Romanyuk, B.V. and Busol, O.Yu. (2010), Laws of Ukraine and foreign countries in preventing corruption. Foreign practices in combating corruption, [Monography], Rada of national security and defense of Ukraine, Intergovernmental scientific and research center in combating criminals, Kyiv, Ukraine, p. 627.
4. The Law of Ukraine (2011), "About basis for preventing and combating corruption", # 3206-VI, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (Accessed 14 December 2014).
5. The Law of Ukraine (2011), "About changes to Laws of Ukraine in responsibility for corruption offense", #3207-VI, 07.04.2011, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3207-17> (Accessed 24 November 2014).

Стаття надійшла до редакції 20.01.2015 р.