

Оксана Хорошенко,

*заступник начальника Головного управління юстиції
у Хмельницькій області*

Протидія корупційним проявам у системі публічної служби України: становлення нормативно-правової бази

У статті аналізується антикорупційне законодавство, виділено періоди становлення та розвитку, розглянуто ретроспективний аналіз становлення антикорупційного законодавства.

Ключові слова: законодавство України, антикорупційна діяльність, нормативно-правова база, заходи антикорупційного спрямування.

The article deals with interpretation of the anticorruption legislation, its classification is made, the periods of formation and development are picked out, the retrospective analysis of creation of the anticorruption legislation is examined.

Key words: legislation of Ukraine, anticorruption activities, legal base, measures of anticorruption direction.

Актуальність проблеми. Розбудова незалежної демократичної держави потребує кардинальних змін не тільки соціальних та економічних відносин, а й вироблення нових ідеологічних підходів для формування позитивного сприйняття народом трансформаційних процесів та реформ, які проводяться у нашій країні. Перехід до європейських стандартів потребує наявності ефективної, гнучкої, пристосованої до нової ситуації сфери публічної служби, яка має користуватися повагою та підтримкою громадян. Поки на посадах публічних службовців не будуть працювати люди з високим фаховим рівнем, з почуттям відповідальності за долю держави та патріотизму, доти в країні не буде по-справжньому демократичної, соціально спрямованої ефективної системи публічної служби, а сама Україна не займе рівноправного становища поряд з іншими країнами європейської спільноти.

Корупція призводить до деформації цінностей, подвійного стандарту поведінки, зростання соціальної напруженості в суспільстві, формування у свідомості громадян уявлення про беззахисність перед корупційними проявами, посилення правового нігілізму, невіри в можливість вирішення питання законними засобами. Розв'язання цієї проблеми можливе за умови створення належного антикорупційного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зусиллями вітчизняних та зарубіжних учених створена певна джерельна база з досліджень корупційних проявів у системі публічної служби. Прикладом цього є праці, що мають концептуальний характер (В.Авер'янов, С.Дубенко, О.Лазор, Н.Нижник О.Оболенський, В.Олуйко, О.Прохоренко, С.Серьогін та ін.). Проблемам наукового забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади присвячені наукові доробки В.Бойка, А.Комарова, В.Медвечука, М.Мельника, боротьби з організованою злочинністю і корупцією в сучасних умовах - праці В.Романовського. Разом з тим системного аналізу законодавства, що стосується корупційних дій в органах публічної служби України, досі не здійснено.

Мета статті - виявити та дослідити становлення та розвиток нормативно-правової бази щодо протидії корупційним проявам у системі публічної служби України.

Вклад основного матеріалу дослідження. Корупція, за визначенням Великого енциклопедичного юридичного словника [1, с. 406], - це соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних із неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, які створюють умови для вчинення корупційних діянь або є приховуванням їх чи потуранням їм. У правовому аспекті корупція являє собою сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь (кримінальних, адміністративних, конституційних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь.

Донедавна корупція як явище була можливою лише у сфері реалізації публічної влади. Такою сферою є сфера діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Законом України від 11 червня 2009 р. "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" [8] суттєво розширено перелік суб'єктів корупції. Слід відзначити, що тепер до нього увійшли особи, які не є державними службовцями, посадовими особами

місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, експерти, оцінювачі, арбітражні керуючі, незалежні посередники або члени трудового арбітражу під час розгляду колективних трудових спорів, третейські судді, а також у встановлених законом випадках інші особи); посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також фізичні особи - підприємці та юридичні особи.

Базовою складовою успішної протидії корупційним проявам є належне антикорупційне законодавство. Суть антикорупційного законодавства полягає в тому, щоб: по-перше, обмежити, нейтралізувати чи усунути чинники корупції, запобігти конфліктам інтересів (з особистих та службових підстав), на нормативному рівні визначити межі правомірної та етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави, зробити вчинення корупційних правопорушень справою не вигідною та ризикованою, врешті досягти того, щоб особа чесно та сумлінно виконувала свої службові обов'язки; по-друге, чітко визначити ознаки корупційних правопорушень, передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їх окремих підрозділів, що безпосередньо протидіють корупції [3].

Ми поділяємо думку М.Мельника, який класифікує нормативно-правові акти антикорупційного спрямування на такі групи:

- які передбачають положення щодо загально-соціального та соціально-кримінологічного запобігання корупції;

- які визначають ознаки корупційних правопорушень та встановлюють відповідальність за них;

- які регулюють діяльність державних органів та їх окремих підрозділів щодо безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, координації такої діяльності, здійснення контролю та нагляду за нею [4].

Аналіз чинного законодавства України свідчить про існування близько 100 правових актів з протидії корупційним проявам, хабарництву та посадовим злочинам. Найважливіші з них - Конституція України [2], закони України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою

злочинністю" [20], "Про державну службу" [9], "Про боротьбу з корупцією" [6], Кримінальний кодекс України [3] тощо. Варто відзначити і ті нормативні акти, які на сьогодні вичерпали термін дії, але в певний період становлення антикорупційного законодавства відіграли помітну роль. До таких актів належать Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки [16] та Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки [17]. На особливу увагу заслуговує ухвалений 11 червня 2009 р. Верховною Радою України пакет антикорупційних законів, а саме: "Про засади запобігання та протидії корупції" [13], "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень" [7], "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" [8]. 23 грудня 2009 р. прийнято Верховною Радою України та підписано Президентом України Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції" стосовно введення в дію вказаного пакета законів з 1 січня 2011 р.

Проте така кількість правових актів антикорупційного спрямування не свідчить про те, що вона є абсолютно достатньою, повною та дієвою. Акти приймалися в різні періоди, різними органами, з різною метою. Основним недоліком вважається відсутність єдиної науково обґрунтованої концепції протидії корупції, щоправда така концепція була розроблена фахівцями ще в 1997 р. та затверджена Указом Президента України [17].

У контексті нашого дослідження проаналізуємо історичне формування системи антикорупційного законодавства.

Одним із перших кроків протидії цьому явищу було прийняття Верховною Радою України 19 грудня 1992 р. постанови "Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом" [27].

Наступним документом, в якому Верховна Рада України намітила низку невідкладних заходів, спрямованих на забезпечення виконання актів законодавства з питань зміцнення законності й правопорядку та на боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, стала постанова "Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань

правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю" [26].

Враховуючи загострення криміногенної ситуації в країні та з метою забезпечення правових, організаційних і матеріально-технічних передумов для більш ефективної боротьби із злочинністю впродовж 1993-1994 рр. було прийнято низку важливих документів, зокрема постанову Верховної Ради України "Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією" [18], затверджено Державну програму боротьби із злочинністю [10], постанови Верховної Ради України "Про обрання постійної Комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією" [19], "Про основні засади і напрями становлення економіки України в кризовий період" [21], в якій намічено низку заходів щодо ліквідації можливостей для корупції та безконтрольної приватизації; справжню боротьбу з організованою злочинністю, корупцією, тіньовою економікою, подолання дезорганізації в структурах державної влади, настроїв очікування чергових реорганізацій та кадрових змін тощо. Окремою постановою схвалена Програма діяльності Кабінету Міністрів України [23].

Важливим кроком у протидії корупційним проявам став прийнятий 5 жовтня 1995 р. Закон України "Про боротьбу з корупцією" [6], який визначає правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. У ньому розкривається поняття корупції, дається перелік суб'єктів та заходів покарання за вчинення корупційних діянь.

У 1997 р. постановою Верховної Ради України "Про стан боротьби із злочинністю та забезпечення законності в державі" [25] визнано, що корупція і організована злочинність реально загрожують національній безпеці та конституційному ладу України, і намічено низку заходів щодо протидії організованій злочинності й корупції.

З метою зміцнення законності та правопорядку в державі, підвищення ефективності боротьби з корупцією, захисту прав та свобод людини і громадянина Указом Президента України від 24 квітня

1998 р. затверджена Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки [17]. У ній визначені концептуальні положення боротьби з корупцією в усіх її формах та на всіх рівнях влади.

Черговим кроком у боротьбі з корупційними діяннями стало створення Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з організованою злочинністю і корупцією, склад якого затверджено постановою Верховної Ради України 14 травня 1998 р. [14].

Проте чинна на той час нормативно-правова база не давала можливості повною мірою застосовувати Закон України "Про боротьбу з корупцією". Значний недолік полягав у тому, що існуючі нормативно-правові акти не визначали: 1) чи є та чи інша особа державним службовцем; 2) чи є суб'єктами названих правопорушень військові посадові особи, працівники органів внутрішніх справ, служби безпеки, митної служби, прокурори, слідчі, судді.

Суттєві роз'яснення з цього приводу вніс Пленум Верховного Суду України у своїй постанові "Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією" [22]. У постанові зазначається, що згідно із Законом України "Про боротьбу з корупцією" [6] до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень притягуються лише особи, уповноважені на виконання функцій держави, а саме: державні службовці; депутати всіх рівнів; сільські, селищні, міські голови та голови районних і обласних рад; військовослужбовці (крім тих, що проходять строкову службу); особи, які згідно з чинним законодавством притягуються до відповідальності за адміністративні правопорушення на підставі дисциплінарних статутів.

Крім названих осіб, до суб'єктів корупційних правопорушень належать судді, прокурори, слідчі, особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, співробітники служби безпеки, посадові особи податкової міліції, митної служби, а також працівники апарату суду, прокуратури й інших зазначених органів, уповноважених на виконання функцій держави.

У подальшому нормативно-правова база протидії корупційним проявам удосконалювалася. Зокрема, приймається низка документів, які певною мірою стосуються "тіньової"

економіки. Серед основних назвемо укази Президента України "Про заходи щодо легалізації фізичними особами доходів, з яких не сплачено податки" [15], "Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом" [11], "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2001 р. "Про заходи щодо детінізації економіки" [24] та закони України "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" [12], "Про банки і банківську діяльність" [5] та ін.

Аналіз найновіших документів, спрямованих на вирішення означеної проблеми, свідчить, що вони мають характер удосконалення, уточнення, розширення сфер впливу тощо.

Як бачимо, більше двадцяти років створювалася, удосконалювалася, розширювалася законодавча база щодо боротьби з цим ганебним явищем. Лише до Закону України "Про боротьбу з корупцією", який набув чинності з 16 листопада 1995 р., одинадцять разів вносилися різноманітні зміни. Він був би бездоганним, якщо б корупційні прояви в Україні зменшувались, а вони, на жаль, прогресують.

Сьогодні на загальнодержавному рівні вживається ряд заходів щодо боротьби з корупцією. Зокрема, вищезазначеним пакетом антикорупційних законів, ухваленим Верховною Радою України 11 червня 2009 р., запроваджуються нові правила щодо запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних стандартів. Серед найважливіших положень слід виділити:

розширення переліку суб'єктів корупції;

встановлення антикорупційних обмежень на державній службі;

запровадження перевірки при вступі на державну службу;

заборону отримувати подарунки, пов'язані із службою;

передбачене декларування майнового стану службовців;

запровадження антикорупційної експертизи тощо.

Для зниження рівня корупції серед публічних службовців розроблені нові закони, так звана "друга хвиля" антикорупційних законів - законопроекти "Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців", "Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів", "Про заходи державного фінансового контролю публічної служби".

Проте і нові антикорупційні закони потребують додаткового роз'яснення, оскільки містять низку новел та правових інститутів, які невідомі вітчизняним правовим традиціям.

Зміна ситуації на краще у розв'язанні зазначених проблем потребує від виконавчої та законодавчої влади неординарних системних заходів щодо забезпечення законності та наведення порядку в економіці і, насамперед, посилення контрольних, фінансових і владних функцій.

Значні прорахунки в протидії корупційним проявам у системі публічної служби є реальністю сьогодення, а тому потрібне негайне виправлення такої ситуації, негайне оздоровлення суспільства.

Висновки. Проведений аналіз формування законодавства щодо протидії корупційним проявам у системі публічної служби свідчить, що воно є достатнім для застосування на певних етапах за умов ефективного впровадження.

Чинна законодавча база протидії корупційним проявам привернула увагу до цієї складної проблеми не тільки керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, а й усієї громадськості країни.

У становленні законодавчої бази протидії корупційним проявам можна виокремити кілька етапів:

перший - визнання наявності корупційних проявів без зовнішнього впливу, виділення їх із загальних злочинів та надання відповідної оцінки (1991-1994 рр.);

другий - формування антикорупційної правової бази на підставі виявлених чинників корупційних проявів (1994-1996 рр.);

третій - переосмислення вже сформованої правової бази в більш широкий аспект організації протидії корупційним проявам у зв'язку з прийняттям Конституції України (1996-2000 рр.);

четвертий - аналіз та вивчення стану протидії корупційним проявам (2000-2009 рр.);

п'ятий - повне оновлення чинної нормативно-правової бази щодо запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних стандартів.

Перспективи подальших розвідок. Невідкладного вивчення потребують причини корупційних проявів у системі публічної служби України, аналіз зарубіжного досвіду із зазначених питань

та намічання шляхів удосконалення антикорупційного законодавства.

Список використаних джерел

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. - К. : Юрид. думка, 2007. - 992 с.

2. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними Законом України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 груд. 2004 р. - К. : Юрінком, 2006.

3. Кримінальний кодекс України // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 25-26. - Ст. 131.

4. Мельник М. І. Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади / М. І. Мельник // Уряду України, Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою : аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників : міжвід. зб. / авт. кол. : А. І. Комарова, В. В. Медведчук, В. О. Євдокимов та ін. - К., 1999. - Т. 18. - С. 112-120.

5. Закон України про банки і банківську діяльність // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 5-6. - Ст. 30.

6. Закон України про боротьбу з корупцією // Відом. Верховної Ради України. - 1995. - № 34. - Ст. 266.

7. Закон України про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень // Офіц. вісн. України. - 2009. - № 53. - Ст. 1823.

8. Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення // Офіц. вісн. України. - 2009. - № 53. - Ст. 1824.

9. Закон України про державну службу // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.

10. Про Державну програму боротьби із злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 25 черв. 1993 р. № 3325-ХІІ // Голос України. - 1993. - 30 лип. - № 143.

11. Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом : Указ Президента України від 22 черв. 2000 р. // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 25. - Ст. 1043.

12. Закон України про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом // Офіц. вісн. України. 2002. - 350. - Ст. 2248.

13. Закон України про засади запобігання та протидії корупції // Офіц. вісн. України. - 2009. - № 53. - Ст. 1822.

14. Про затвердження переліку комітетів Верховної Ради України чотирнадцятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 14 трав. 1998 р. № 11-XIV // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 27-28. - Ст. 186.

15. Про заходи щодо легалізації фізичними особами доходів, з яких не сплачено податки : Указ Президента України від 31 берез. 2000 р. // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 14. - Ст. 556.

16. Про Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки : Указ Президента України від 17 верес. 1996 р. № 837/96 // Деловая Украина. - 1996. - 25 сент.-2 окт.

17. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки : Указ Президента України від 24 квітня 1998 р. № 367/98 // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 17. - Ст. 621.

18. Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією : Постанова Верховної Ради України від 7 трав. 1993 р. № 3207-XII // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 27. Ст. 285.

19. Про обрання постійної Комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією : Постанова Верховної Ради України від 3 черв. 1994 р. № 51/94-ВР // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - № 29. - Ст. 276.

20. Закон України про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю // Відом. Верховної Ради України. - 1993. № 35. - Ст. 358.

21. Про основні засади і напрями становлення економіки України в кризовий період : Постанова Верховної Ради України від 15 черв. 1994 р. № 61-94/ВР // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - № 32. - Ст. 292.

22. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 трав. 1998 р. № 13 // Постанови Пленуму Верховного Суду України (1963-2000) / за заг. ред. В. Ф. Бойка. - К., 2000. Т. 2. - С. 284-291.

23. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 15 жовт. 1996 р. № 412/96-ВР // Голос України. - 1996. - 17 жовт. - № 196.

24. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січ. 2001 р. "Про заходи щодо детінізації економіки" : Указ Президента України від 20 берез. 2001 р. // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 12. - Ст. 486.

25. Про стан боротьби із злочинністю та забезпечення законності в державі : Постанова Верховної Ради України від 18 листоп. 1997 р. № 640/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 6-7. - Ст. 25.

26. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 26 січ. 1993 р. № 2931- XII // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 11. - Ст. 87.

27. Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом : Постанова Верховної Ради України від 19 груд. 1992 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 9. - Ст. 71.