

Кіцул Ю.С.,

доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу к.ю.н.

(Львівський державний університет внутрішніх справ)

Хатнюк Ю.А.

доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу к.ю.н.

(Львівський державний університет внутрішніх справ)

Kitsul Yu.S.,

Docent of Department of administrative Law
and administrative process Ph.D.

(Lviv State University of Internal Affairs)

Khatnyuk Yu.A.,

Docent of Department of administrative Law
and administrative process Ph.D.

(Lviv State University of Internal Affairs)

ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ (АНТИКОРУПЦІЙНА СТРАТЕГІЯ)

Анотація. В даній науковій статті досліджується питання діяльності органів публічної влади в Україні, спрямованої на попередження, запобігання та протидію корупційним проявам. Визначається зміст та причини цього антисоціального явища, антикорупційна стратегія та результати діяльності органів влади та їх посадових осіб в частині дотримання основних засад та напрямів антикорупційної політики в державі. Звертається увага на те, що корупція в органах державної влади є великою соціальною загрозою, оскільки вона прямо або опосередковано впливає на суспільні цінності та підвалини державності. Тому держава, де влада характеризується високим рівнем корумпованості, не може вважатися ні демократичною, ні правовою, ні

соціальною. В науковому дослідженні аналізуються складові елементи, котрі містяться в основі антикорупційної політики Європейського Союзу та можуть використовуватись та застосовуватись у вітчизняній антикорупційній стратегії органів державної влади.

Ключові слова: антикорупційна політика, антикорупційна стратегія, корупція в органах влади, органи публічної влади.

PREVENTION OF CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION (ANTI-CORRUPTION STRATEGY)

Summary. In this scientific paper examines the issue of the public authorities in Ukraine aimed at preventing and combating corrupt acts. Determine the content and reasons for this phenomenon antisocial, anti-corruption strategy and performance of the government and officials in the observance of the basic principles and directions of anticorruption policy in the state. Attention is drawn to the fact that corruption in government is a major social threat because it directly or indirectly affects the social values and foundations of statehood. Therefore, the state where power is characterized by high levels of corruption can not be considered democratic, legal or social. In the research study analyzes the components, which are at the heart of anti-corruption policy of the European Union and can be used and applied in the national anti-corruption strategy of the government.

Keywords: anti-corruption policy, anti-corruption strategy, corruption in government, public authorities.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення, що нині відбуваються в Українській державі, супроводжуються складними процесами реформування політичних, економічних і правових відносин. Однією з найважливіших складових цього вкрай непростого процесу є запобігання та протидія корупції.

Корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможлиблюючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупціогенних

ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку.

Актуальність дослідження. Питання запобігання та протидії корупційним проявам в державі є одним з пріоритетних напрямів діяльності всіх органів влади. В період становлення та зміцнення державності органи влади в Україні розробляють стратегічні вектори боротьби з цим ганебним явищем, удосконалюється законодавство, що регулює питання антикорупційної політики. Одночасно, дані питання досліджуються вітчизняними та зарубіжними науковцями, котрі своїм вагомим внеском адаптують вітчизняне законодавство з питань протидії корупції до міжнародних стандартів.

Мета роботи: дослідити стан законодавчого забезпечення запобігання корупції в органах публічної влади.

Викладення основного матеріалу. Дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні. З початку 1990-х років урядами України вживалися заходи з розроблення стратегії подолання корупції в державі, для чого приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Але антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла й передбачало за них неадекватні санкції, які не могли служити заходом стримування вчинення злочинів потенційними корупціонерами. Тому такі заходи, як показують результати численних національних і закордонних досліджень, жодним чином не вплинули на стан та рівень корупції, який з кожним роком тільки збільшувався¹.

¹ Bezzub I., mol. nauk. spivrob. NYuB NBUV Anty`korupcijna polity`ka v Ukrayini http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptionsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350

Корупція в органах державної влади є великою соціальною загрозою, оскільки вона прямо або опосередковано впливає на суспільні цінності та підвалини державності. Тому держава, де влада характеризується високим рівнем корумпованості, не може вважатися ні демократичною, ні правовою, ні соціальною.

За масштабами поширеності корупції робляться висновки щодо ймовірності в державі політичних, економічних та соціальних ризиків, на підставі чого оцінюється місце держави у відомих та авторитетних міжнародних рейтингах.

Моніторинг виконання міжнародних інструментів щодо подолання корупції в Україні не може відбуватися без залучення громадянського суспільства. Ніколи пацієнт сам себе не продіагностує. Треба залучати третю сторону, яка може висловити незалежну думку. Саме тому всі міжнародні інструменти вимагають залучення громадянського суспільства як споживача послуг, що оцінюються, бо все-таки держава надає послуги, а суспільство є споживачем. І саме споживач повинен оцінювати, наскільки якісно надаються ці послуги. Обов'язкова участь громадськості у подоланні корупції визначена в Конвенції ООН проти корупції. У положеннях Конвенції ООН наголошується на тому, що ефективна реалізація антикорупційної політики держави має базуватися на комплексному застосуванні примусових, запобіжних та правоосвітницьких процедур, що може бути забезпечено винятково за умови спільної участі у цьому процесі органів влади та громадськості. Стаття 13 Конвенції ООН визначає необхідність участі суспільства в заходах щодо запобігання протидії корупції, а для цього необхідно сприяти активному залученню інститутів громадянського суспільства, неурядових організацій та громадян до запобігання корупції та боротьби з нею. Ніхто немає жодних сумнівів щодо того, що без участі громадянського суспільства, громадського

контролю за діяльністю влади та правоохоронних органів, запобігання та протидія корупції – порожній звук².

За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження "Барометра Світової Корупції" (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36 відсотків українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 роках держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження.

Такий високий показник сприйняття корупції громадянами пояснюється відсутністю дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності, про що свідчить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів: з 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), наданих за результатами першого і другого раундів оцінки, лише 13 рекомендацій виконано, незважаючи на шість років роботи і три раунди оцінювання прогресу, а з 16 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду, виконано лише три рекомендації. З антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейського Союзу (ЄС) імплементована лише невелика частина, що стосується криміналізації корупції. Ключові рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) та ЄС

² Makarevych O.A. Borot`ba z korupciyeyu v organax derzhavnoyi vlady dykanka.just.gov.ua/2012/borot-ba-z-korupcijeju-v-organah-erzhavnoji-vladi

щодо утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів та добросовісності активів посадовців залишилися невиконаними.

Відповідно до «Антикорупційної стратегії», зокрема, в частині формування та реалізації антикорупційної політики, окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділені кілька інституцій, серед яких - Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Проте такий розподіл функцій формування та реалізації антикорупційної політики між органами з різним правовим статусом та обсягом повноважень не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на її формування та реалізацію, ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності. Крім того, низку функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не реалізовано жодним органом держави, зокрема проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції.

Не виконані також в Україні вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недієвих консультацій для формального виконання вимог законодавства.

Рівень та масштаби корупції в країні, ефективність протидії корупційним процесам значною мірою залежать від добросовісності виборних посадових осіб, демократичності політичної системи загалом і виборчого процесу зокрема. Останні виборчі кампанії в Україні, зокрема місцеві вибори 2010 року, парламентські вибори 2012 року та вибори на деяких дільницях 2013 року, свідчать, що грубі порушення демократичних принципів волевиявлення (втручання влади у виборчий процес, підкуп виборців, незаконні судові

рішення) призвели до того, що здебільшого на виборні посади потрапляють особи, які не відповідають стандартам доброчесності.

У подальшому процес діяльності виборних посадових осіб також супроводжується корупційною поведінкою, найбільш поширеними проявами якої є: конфлікт інтересів у діяльності виборних осіб, насамперед суміщення депутатської роботи, політичної діяльності з підприємницькою діяльністю та роботою в органах виконавчої влади, що заборонено законом; підкуп виборних осіб, здійснення тиску на них або на бізнес, до якого мають відношення депутати, з метою ухвалення певних рішень або переходу до іншої депутатської фракції (групи); незаконне лобіювання інтересів окремих осіб або бізнес-структур.

Основними причинами такого стану справ є все ще слабкі інститути демократії в Україні, корупціогенне виборче законодавство, недосконале законодавство щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій, відсутність належного правового регулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб та прозорих засад лобіювання. Очевидно, що розв'язати проблему політичної корупції можна тільки поступово, шляхом формування нового законодавства, посилення контролю за діяльністю виборних посадовців і представницьких органів влади з боку відповідних державних органів, інститутів громадянського суспільства, зокрема засобів масової інформації, підвищення політичної відповідальності громадян за свій вибір і народних обранців за свою діяльність. Разом з тим низка заходів законодавчого характеру повинна бути реалізована протягом найближчого часу.

Одним з ключових елементів у створенні доброчесної системи публічної служби є реформування законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Розв'язанню цієї проблеми мало сприяти прийняття у новій редакції Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року. Однак зазначений Закон, на думку європейських та українських експертів, не відповідає міжнародним стандартам та найкращій

світовій практиці, зокрема з таких питань, як вступ на державну службу та проходження державної служби, класифікація посад (поділ посад на групи та підгрупи, розмежування політичних та адміністративних посад, призначення помічників (радників) політичних осіб), припинення державної служби, оплата праці (складові заробітної плати, прозорість та мотивація оплати праці державних службовців), дисциплінарна відповідальність.

Крім здійснення ряду заходів, спрямованих на забезпечення доброчесності на публічній службі, запобігання корупції в органах виконавчої влади, потребує реформування процедура діяльності цих органів. Враховуючи, що більшість із зазначених заходів має бути здійснена в рамках адміністративної реформи (зменшення дискреційних повноважень, відкритість та прозорість адміністративних рішень, обмеження можливостей для контактів між чиновником та клієнтом, врегулювання порядку надання адміністративних послуг тощо), ця Стратегія визначає лише ті заходи, які мають суто антикорупційний характер.

Однією з основних проблем, пов'язаних з високим рівнем корупції в діяльності органів виконавчої влади, є відсутність ефективно діючих відомчих антикорупційних програм. Існуючі в органах виконавчої влади щорічні плани з питань запобігання корупції є здебільшого формальними та відтворюють положення відповідних актів вищого рівня. Виявлення фактів корупції фактично зведено нанівець, оскільки відсутні системи виявлення та аналізу ризиків корупціогенних процедур, а також немає механізмів повідомлення про підозри в корупції та захисту осіб, які про них повідомляють. Підрозділи (особи), відповідальні за розроблення та здійснення відомчих заходів з виявлення і запобігання корупції, не мають відповідного фаху та рівня незалежності, здебільшого ці повноваження покладено на кадрові підрозділи.

Не існує також органу, який би здійснював координацію, моніторинг та методичне забезпечення органів виконавчої влади під час розроблення їх антикорупційних програм. Подібна проблема існує і в державних, казенних, комунальних підприємствах та господарських товариствах, у яких державна або

комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків (далі - державні підприємства)³.

В положеннях Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України. Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня повинна проводити парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. Також зазначається, що антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України. Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

В Законі передбачається, що антикорупційні програми приймаються в: Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах - шляхом затвердження їх керівниками; Апараті Ради національної безпеки і оборони України - шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;

³ Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056.

Національному банку України – шляхом затвердження Правлінням банку; Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим - шляхом затвердження їх рішеннями. Антикорупційні програми підлягають погодженню Національним агентством⁴.

Неефективність боротьби з корупцією полягає в тому, що в корупцію залучено усе суспільство. У наявності негативна морально-психологічна атмосфера в суспільстві – подвійний моральний стандарт. В той же час слабкість політичної влади, протиріччя і запізнілість законодавчих рішень є сьогодні первинними причинами корупції.

В цілях протидії корупції є за необхідне реалізація наступних ключових рішень:

- політична воля і публічне політичне рішення як на державному, так і на регіональному рівнях країни;
- удосконалення законодавства, його деталізація і доповнення, а також посилення санкцій за корупційні правопорушення;
- створення на державному і регіональному рівнях незалежного контролюючого органу по протидії корупції;
- вдосконалення системи соціального забезпечення із створенням гідної оплати праці державних (муніципальних) службовців і посадовців, з урахуванням займаної посади і наявності відповідної кваліфікації;
- побудова системи жорсткого і регламентованого кадрового відбору на займані посади з перевіркою відповідності кандидата з декларуванням прибутків і наявного майна, включаючи відповідну перевірку членів його сім'ї, а також зіставленням отриманих прибутків реальним витратам;

⁴ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 46, ст. 2047.

- впровадження формалізованої і прозорої системи комплексного регулювання діяльності посадовців з єдністю вимог і обмежень, пов'язаних з реалізацією посадових повноважень і виконанням службових обов'язків;

- підвищення рівня правосвідомості населення і розвиток інститутів громадського контролю, а також зміцнення в суспільстві думки про негативне відношення до яких би то не було корупційних проявів;

- зміцнення довіри громадян до влади і підвищення престижу державної служби⁵.

В основі антикорупційної політики Європейського Союзу – такі складові:

1) політична воля; 2) відповідність міжнародним конвенціям; 3) розширення сфери застосування; 4) антикорупційне законодавство; 5) механізм його реалізації; 6) ефективна діяльність усіх установ, відповідальних за дотримання антикорупційних норм; 7) удосконалена система прийняття на державну службу; 8) адекватна заробітна плата; 9) прозорість та підзвітність діяльності влади; 10) толерантність; 11) чіткі правила фінансового контролю; 12) реєстр корупціонерів; 13) конфіскація майна. Інструментами досягнення успіху є: оцінка поточної ситуації; визначення тенденцій та способів впливу; виважена кадрова політика⁶.

Таким чином, антикорупційні заходи, що здійснюються органами публічної влади та їх посадовими особами, спрямовані на запобігання та протидії корупційним проявам, можна вважати недостатніми та не завжди ефективними. На нашу думку слід удосконалювати законодавство в частині антикорупційної політики та відповідальності посадових осіб за ці ганебні прояви.

⁵Lazarenko S.Zh. Babenko K.A. / Kyivskyy apelyacijnyj administraty vnyj sud/ Polityko-pravovi ta social`ni peredumovy korupciyi v organax derzhavnoyi vlady/[http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/298-politiko-pravovi-ta-sotsialni-peredumovi -koruptsiji-v-organakh-derzhavnoji-vladi.html](http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/298-politiko-pravovi-ta-sotsialni-peredumovi-koruptsiji-v-organakh-derzhavnoji-vladi.html)

⁶ Axtyrs`ka N. /Zhurnal Verhovnoyi Rady Ukrayiny «Viche»/ Mizhnarodnyj dosvid borotby z korupciyeyu yak vektor formuvannya nacional`noyi antykorupciynoyi polityky: oglyad zakonodavstva Rumuniyi <http://www.viche.info/journal/4910>

Literatura

1. Bezzub I., mol. nauk. spivrob. NYuB NBUV Anty`korupcijna polity`ka v Ukraini http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptionsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350
2. Makarevych O.A. Borot`ba z korupciyeyu v organax derzhavnoyi vlady dykanka.just.gov.ua/2012/borot-ba-z-korupcijeju-v-organah-erzhavnoji-vladi
3. Pro zapobihannya koruptsiyi: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnya 2014 roku // Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR), 2014, № 49, st.2056.
4. Pro zasady derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky v Ukraini (Antykoruptsiyna stratehiya) na 2014-2017 roky: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnya 2014 roku // Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR), 2014, № 46, st.2047.
5. Lazarenko S.Zh. Babenko K.A. / Kyivskyj apelyacijnyj administraty vnyj sud/ Polityko-pravovi ta social`ni peredumovy korupciyi v organax derzhavnoyi vlady/[http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/298-politiko-pravovi-ta-sotsialni-peredumovi -koruptsiji-v-organakh-derzhavnoji-vladi.html](http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/298-politiko-pravovi-ta-sotsialni-peredumovi-koruptsiji-v-organakh-derzhavnoji-vladi.html)
6. Axtys`ka N. /Zhurnal Verxovnoyi Rady Ukrainy «Viche»/ Mizhnarodnyj dosvid borotby z korupciyeyu yak vektor formuvannya nacional`noyi antykorupciynoyi polityky: oglyad zakonodavstva Rumuniyi <http://www.viche.info/journal/4910>