УДК 342.951 : 351.82

**Єсімов С. С.,** доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін ЛДУВС, к.ю.н

# Удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії корупції в Україні

У статті порушуються питання удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії корупції в України в контексті досвіду країн Європейського Союзу та шляхи підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади у профілактиці корупційних правопорушень.

**Ключові слова:** протидія корупції, органи виконавчої влади, досвід, Європейський Союз, удосконалення діяльності.

В статье рассматриваются вопросы усовершенствования административно-правового регулирования противодействия коррупции в органах исполнительной власти в Украине в контексте опыта Европейского Союза и пути повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти у профилактике коррупционных правонарушений.

**Ключевые слова:** противодействие коррупции, органы исполнительной власти, опыт, Европейский Союз, усовершенствование деятельности.

The article raises questions of improvement of administrative and legal regulation against corruption in Ukraine in the context of the experience of the EU countries and ways of enhancing the effectiveness of the authorities in the prevention of corruption.

**Keywords:** anti-corruption, the executive power, the experience, the European Union, improvement activities.

**Постановка проблеми.** Корупція в органах виконавчої влади дискредитує владу, а сам державний апарат втрачає надійність і керованість. Саме цим зумовлена необхідність відведення концептуально нового, особливого місця корупції в системі загроз національній безпеці України, а також вироблення своєчасних і ефективних заходів протидії корупційним загрозам. Причому заходи ці повинні бути адекватні темпам розростання корупційних процесів і спрямовані, насамперед, на запобігання остаточному формуванню корупції в ролі повноцінного суспільного інституту.

**Аналіз досліджень даної проблеми.** Різні аспекти протидії корупції в органах виконавчої влади тією чи іншою мірою висвітлювались в роботах українських та зарубіжних учених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, В.М. Брижко, О.А. Банчука, А.М. Гулеміна, С.Ф. Гуцу, Є.В. Додіна, В.М. Клочкова, Т.А. Костецької, І.В. Мартьянова, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка, І.М. Пахомова, А.А. Пухтецької, М.М. Цимбалюка, Ю.С. Шемшученка, Е. Шмідт-Ассманна та інших.

Однак динамічні зміни у сучасному соціально-економічному житті країни викликають необхідність комплексного аналізу протидії корупції з позиції юридичної науки. Ці обставини зумовлюють необхідність наукових досліджень присвячених адаптації законодавства Європейського Союзу у правову систему України.

**Метою** даної статті є вироблення теоретичних підходів до визначення удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії корупції в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідність протидії корупції в нашій країні вже давно визнана всіма структурами державної влади. Однією з найважливіших причин уваги до проблеми корупції є те, що це соціальне явище істотно знижує ефективність державного управління, приносить великі втрати бюджетам усіх рівнів,

знижує темпи економічного розвитку країни і можливості зростання добробуту більшості громадян, сприяє зростанню рівня злочинності [1].

В Україні негативні наслідки та тенденції до зростання корупції проявляються найбільш виразно і мають тяжкі соціально-економічні наслідки. Отже, формування правового механізму протидії корупції – гостра соціальна необхідність, зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами суспільного розвитку країни. У цьому зв'язку, в даний час виникає об'єктивна необхідність виділення принципово нового об'єкта корупційного ризику в системі національної безпеки України – державного управління. Відмінною особливістю такого об'єкта є високий ступінь його впливу на внутрішні та зовнішні загрози національній безпеці.

Головною особливістю сучасного етапу протидії корупції в Україні є, перехід від окремих заходів реагування на окремі прояви корупції до застосування системного підходу в сфері протидії цьому небезпечному соціально-економічному явищу. В даний час в Україні прийняті у сфері протидії корупції закон України від 7 квітня 2011 р. «Про засади запобігання і протидії корупції», Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 рр., Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки, Указ Президента України від 12 березня 2013 р. № 128/2013 «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та ряд інших важливіших нормативних актів [2; 3; 4; 5].

Прийняття основоположних документів свідчить, що в Україні, в основному, сформовані правова та організаційна основи протидії корупції. Водночас, ефективність прийнятих заходів залишається недостатньою. Корупція, будучи неминучим наслідком надмірного адміністрування з боку держави, перш за все, з боку органів виконавчої влади, як і раніше серйозно ускладнює нормальне функціонування всіх суспільних механізмів, перешкоджає проведенню соціальних перетворень та підвищення ефективності національної економіки, викликає в суспільстві серйозну тривогу та недовіру до державних інститутів, створює негативний імідж України на міжнародній арені та правомірно розглядається як одна із загроз національній безпеці України.

При цьому багатоаспектність корупції як соціально-правового явища показує, що протидія корупції не може бути зведене до реалізації норм однієї галузі права. Якщо раніше пріоритет у вирішенні питань протидії корупції віддавався кримінальному праву, то в даний час необхідно активно використовувати можливості інших галузей права.

На сьогоднішній день корупція – це чітко регламентована, структурована та розвинена система, яка проникає в усі сфери суспільного життя та здобуває дедалі більш виразні ознаки потужного антидержавного інституту. При цьому масштаби корупційних проявів свідчать про те, що в даний час слід говорити не про надзвичайну ситуацію соціально-політичного характеру (що виникла внаслідок масового прояву корупції), а масштабної кризової ситуації, викликаної корупцією в усіх ешелонах влади України.

Найбільший вплив на розвиток корупціогенного потенціалу в органах виконавчої влади надають чинники: наявність колізій правових норм; широта дискреційних повноважень; широкі можливості відомчої нормотворчості; множинність варіантів диспозицій правових норм; зайво ускладнений характер урегулювання ряду адміністративних процедур, або, навпаки, відсутність регламентації окремих адміністративних процедур.

Методи та інструменти антикорупційної політики держави мають бути спрямовані не тільки на запобігання та викорінення існуючих корупційних процесів, а й на

виявлення та запобігання потенційних або знову створюваних форм і методів корупційних проявів. На сучасному етапі розвитку держави необхідно створення принципово нових, мобільних і ефективних у своїй діяльності інститутів боротьби з корупцією, чия діяльність була б заснована на дотриманні принципів систематизованої антикорупційної політики держави, як приклад Антикорупційне бюро Польщі [6].

Тут важливе місце відводиться правоохоронним органам, насамперед, МВС України. Система корупційних зв'язків характерна і для МВС України. Основними причинами корупції в органах внутрішніх справ є: низький рівень грошового утримання; відсутність належного контролю з боку органів, що наглядають за діяльністю міліції та органами внутрішньої безпеки; відсутність належного рівня правової свідомості у значної частини громадян; низький рівень матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ; вплив злочинного середовища та інші.

При цьому основними проблемами в боротьбі з корупцією в МВС України є відсутність: по-перше, високопрофесійних фахівців, які розуміють природу корупції, по-друге, системного розуміння складного соціального явища корупції, по-третє, необхідною консолідації зусиль правоохоронних органів і всього суспільства [7].

Теоретичні узагальнення і аналіз державної політики та діяльності правоохоронних органів з протидії корупції в суспільстві показують, що при здійсненні боротьби з корупцією необхідно враховувати наступне: не може бути «абсолютна перемога» над корупцією; не існує країн, приречених на масштабну корупцію; корупцію не можна обмежити тільки законодавчими методами, тому що вона охоплює значні владні рівні; боротьба з корупцією досягне успіху, якщо вона буде вестися постійно, із залученням всіх органів, що здійснюють забезпечення національної безпеки держави; необхідно враховувати, що втрати від корупції набагато більше, ніж розумні витрати на реалізацію антикорупційної програми.

Основними завданнями в галузі боротьби з корупцією, на нашу думку, є: по-перше, виявлення, усунення та попередження причин і умов, що їх породжують, по-друге, посилення ролі держави як гаранта безпеки особистості та суспільства, по-третє, створення необхідної для цього правової бази та механізму її застосування; зміцнення системи правоохоронних органів, насамперед, структур служби внутрішньої безпеки, по-четверте, залучення державних органів у межах їх компетенції до діяльності з попередження та боротьби з корупцією, по-п'яте, розширення взаємовигідного міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері.

Найбільш характерними загальними моментами, зв'язками та тенденціями в розвитку антикорупційного законодавства в країнах Європейського Союзу є: визнання корупції як соціального зла, явища, посадового злочину проти держави; відношення до тіньової економіки, бюрократію і бюрократизм як основну соціальну причину виникнення та функціонування організованої злочинності і її зрощування з представниками влади; певна обмеженість правового механізму боротьби з корупцією та самого процесу цієї боротьби, обумовлена наявністю в державному апараті представників кримінального світу та недостатністю політичної волі правлячих кіл міняти і усувати об'єктивні фактори та причини, що породжують корупцію; тенденція до посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні прояви; тенденція до зміцнення взаємодії в боротьбі з корупцією правоохоронних органів, у тому числі поліції з органами дізнання, податковими, митними органами, прокуратурою, судами; з одного боку, та зазначених органів з населенням, з інститутами громадського суспільства, з іншого боку; явно недостатня ефективність правового регулювання та

всього правового механізму боротьби з корупцією; тенденція до зростання корупції та форм її прояву як наслідок непослідовності і явно недостатній ефективності антикорупційного законодавства та механізму його реалізації; поглиблення соціальних об'єктивних факторів і умов, що породжують причини корупції і її зростання.

У міжнародній практиці протидії корупції є безліч підходів, як успішних, так і невдалих. Одні забезпечені великим обсягом і спектром ресурсів, інші розраховані на умови, при яких ресурси є обмеженими. У першому випадку може бути створений окремий, наділений розширеними повноваженнями державний орган з протидії корупції, відповідальний за формування антикорупційної політики держави, виконанню правоохоронних функцій, співпрацю зі структурами громадянського суспільства.

На нашу думку, з огляду на досвід країн Європейської Співдружності, підхід до протидії корупції буде приречений на провал, якщо не буде забезпечений ресурсами, а створений орган наділений повноваженнями в обсязі достатньому для виконання покладених на нього повноважень. Багато країн створюють комісії і комітети, діяльність яких спрямована на протидію корупції. Разом з тим, якщо цілі їх діяльності недостатньо ясно сформульовані, не забезпечені відповідними ресурсами, то результати їх діяльності виявляються невідповідними очікуваним. Створення державних інститутів з протидії корупції вельми важливо для розробки відповідних реформ та координації діяльності по вертикалі. Разом з тим, функціонування цих інститутів саме по собі не означає проведення реформ в інших органах влади. У зв'язку з цим необхідно залучення в зазначену роботу різних інститутів влади, де ці реформи мають бути впроваджені [8].

У Сполучених штатах Америки модельні правила профілактики корупції в поліції включають в себе: вступ і дотримання професійних стандартів (кожен співробітник зобов'язаний дотримуватися кодекс професійної етики, кожен новий співробітник зобов'язаний знайомитися з даними кодексом і поставити на одному з примірників свій підпис на знак згоди з його приписами). Крім того, для попередження корупції в органах поліції США виділяються спеціальні співробітники, а також створені відповідні структури. Пріоритетним напрямком є робота з скаргами громадян та внутрівідомчими скаргами на службові зловживання з метою отримання особистої вигоди.

Перерозподіл обов'язків серед співробітників поліції, інформування громадськості про хід розслідувань, про виявлені факти корупції також сприяє зміцненню законності в поліції та боротьбі з корупцією. При цьому, керівництво поліції несе персональну відповідальність за випадки корупції серед підлеглих. Велике значення в поліції США надається внутрішнім розслідуванням, проведеним службою внутрішніх розслідувань.

Узагальнюючи досвід країн зі стабільною соціально-економічною ситуацією доцільно зауважити, що в даний час в Україні, в цілому, сформована правова основа для протидії корупції. Основною метою вдосконалення правової основи протидії корупції є зниження її рівня у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом підвищення ефективності координації діяльності державних органів та інститутів громадянського суспільства. Для досягнення зазначеної мети необхідно здійснити ряд заходів, що зумовлені наступними факторами:

Наявність правових прогалин та значної кількості норм відсилань в законодавчих актах дозволяє державним органам приймати відомчі акти, які надають необґрунтовано широкі повноваження окремим посадовим особам, що вимагає подальшу уніфікацію нормативно-правових актів, що регулюють сферу боротьби з корупцією, з міжнародними договорами та угодами.

Нормативна складність адміністративних процедур, які для зниження корупції

повинні бути простими, ясними та загальновідомими, вимоги, що пред'являються до інформації та документації, необхідно звести до мінімуму та забезпечити обмеження особистих контактів посадових осіб і клієнтів, а також скорочення встановлених форм звітності та санкцій на підставі адміністративних регламентів.

Недостатня ефективність в управлінні людськими ресурсами. Аналіз судової практики адміністративних корупційних правопорушень показує, що основна маса винних представлена державними службовцями низових ланок. Рівень їх заробітної плати та соціальна незахищеність створюють економічні передумови корупції.

Відсутній моніторинг чинників виникнення корупції в державних органах. Необхідність відстеження факторів і механізмів корупції, оцінка її рівня та структури, аналіз ефективності антикорупційних заходів вимагають введення моніторингу. Відповідно оцінка послужить основою для впроваджуваних систем внутрішнього контролю у органах виконавчої влади.

Практика останніх років показує відсутність необхідного рівня активності і інформованості суспільства в питаннях антикорупційної політики держави. У цьому зв'язку потрібно створення механізмів участі інститутів громадянського суспільства у питаннях протидії корупції. Не менш важливо введення загальнодоступних і ефективних процедур інформування громадськості про хід боротьби з корупцією.

Недостатній рівень міжнародного співробітництва в галузі боротьби з корупцією. У зв'язку з цим необхідні розширення форм міжнародного співробітництва правоохоронних органів.

Актуальними завданнями науки адміністративного права щодо протидії корупції є: розробка системи загальних (однотипних) для всіх видів служби обмежень і заборон, що пред'являються до публічних посадових осіб; створення спеціалізованого органу по боротьбі з корупцією, чітке визначення його компетенції та місця в системі органів державної влади; диференціація відповідальності та посилення заходів адміністративного впливу на фізичних і юридичних осіб, причетних до скоєння корупційних правопорушень.

При цьому антикорупційна політика держави, на нашу думку, передбачає розробку і здійснення різнобічних і послідовних заходів держави та суспільства щодо мінімізації причин і умов, що породжують корупцію в різних сферах життя і спонукають державного службовця, працівника правоохоронної структури або військовослужбовця до скоєння корупційних дій. Основні напрямки такої політики повинні корегуватися не тільки по мірі здійснення окремих заходів, а й з урахуванням результатів аналізу явища корупції, її причин, мотивації корупційної поведінки, об'єктивної оцінки прямих і непрямих економічних та інших втрат, загрози соціально-політичній та національній безпеці країни.

Реалізація антикорупційного законодавства вимагає ефективного механізми протидії корупції в органах виконавчої влади, який доцільно удосконалювати у наступних напрямах.

Антикорупційні інструменти, спрямовані на усунення умов, що породжують корупцію. Сюди можна віднести: впровадження і розвиток інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органу виконавчої влади з метою скорочення причин і умов, що породжують корупцію; вдосконалення організації діяльності з розміщення державних замовлень в органі виконавчої влади; створення системи заходів додаткового стимулювання для державних службовців, що заміщають корупціогенні посади («компенсаційного пакету»); експертиза на корупціогенність нормативно-правових актів та їх проектів; міжвідомчу співпрацю у сфері боротьби з корупцією.

Створення інституційної основи протидії корупції в органі виконавчої влади: ут-

ворення комісії з дотримання вимог до службового поводження державних службовців і врегулювання конфлікту інтересів; покладання функцій з протидії корупції на підрозділ з питань державної служби та кадрової політики.

Зниження ризику від корупційних дій: затвердження переліку посад в органі виконавчої влади, найбільшою мірою схильних до ризику корупції (корупційних посад); впровадження механізмів додаткового внутрішнього контролю.

Формування нетерпимості до корупційних дій з боку службовців та забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення: введення кодексу етичної поведінки та проведення антикорупційних тренінгів для державних службовців; впровадження механізму досудового оскарження.

Формування антикорупційної суспільної свідомості, реалізація прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції, а також на їх висвітленні в засобах масової інформації; моніторинг рівня корупції в діяльності органу виконавчої влади; забезпечення доступу громадян та організацій до інформації про діяльність органу виконавчої влади; встановлення системи зворотного зв'язку з одержувачами державних послуг.

Ефективна кадрова політика: вдосконалення кадрової роботи (атестація, підбір і заміщення кадрів на конкурсній основі.

**Висновки**. Корупції схильні практично всі держави світової спільноти, тим не менш, рівень її в різних країнах значно різниться. Цілому ряду держав, у тому числі таким, як США, Великобританія, Японія, Сінгапур, КНР та інші вдалося значною мірою знизити рівень корупції. Це стало наслідком цілеспрямованої антикорупційної політики, що включає в себе комплекс заходів як законодавчого, так і організаційного характеру.

Найбільш очевидними причинами відсутності явних успіхів у протидії корупції в Україні є безсистемність антикорупційних заходів, їх половинчастість, недоліки організаційно-інституційного характеру, а також відсутність широкої підтримки в процесі боротьби з корупцією громадянського суспільства.

В Україні мова повинна йти не стільки про антикорупційну стратегію держави, а саме про політику держави в даній сфері. При цьому протидія корупції повинна включати в себе розробку і здійснення різнобічних і послідовних заходів держави і суспільства щодо усунення або мінімізації причин і умов, що породжують і живлять корупцію в різних сферах життя.

З урахуванням того, що корупція являє собою систему, отже, для боротьби з нею також необхідно застосовувати системну сукупність заходів, яка передбачає здійснення політичного, економічного, соціального, правового, організаційного, ідеологічного впливу на корупцію на основі реалізації імперативу консолідації зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суспільства в цілому.

## ЛІТЕРАТУРА.

1. Е. Шмідт-Ассманн. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; від. ред. О. Сироїд; -2-е. вид. перер. та доп. — К. : «К.І.С.», 2008. — 552 с.

2. Про засади запобігання і протидії корупції: закон України від 07.04.2011 № 3206-VI (Редакція від 01.01.2014) // Відомості Верховної Ради України, — 2011, — № 40, — Ст.404.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки» (Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 325 від 25.04.2012 № 19 від 15.01.2014).

4. Указ Президента України від 12 березня 2013 р. № 128/2013 «Про Національний план дій на

2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/ru/.../15521.htmlэ

5. Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 рр.». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011

6. Биль Я. Роль полиции в борьбе с коррупцией / Я. Биль // Діяльність підрозділів кримінальної міліції: сучасний стан та перспективи вдосконалення: міжнарод. наук.-практ. конф. : тези допов. (Львів, 12 квітня 2013 р.). – Львів: ЛьвДУВС, 2013. – С.376-380.

7. Програма антикорупційних заходів у системі Міністерства внутрішніх справ України на 2011-2015 рр. Оголошено наказом МВС України від 08.07.2011 № 409. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://umdpl.info/index.php?id=1314811015

8. Чистов А.А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / А.А. Чистов. – М., 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dissercat.com/content/administrativno-pravovoe-regulirovanie-protivodeistviya-korruptsii-v-federalnykh-organakh-is#ixzz2qgpVuBar

УДК 314.7 : 331.55

**Бортник Н. П.,** зав. кафедри адміністративного та інформаційного права ННІ права та психології НУ «Львівська політехніка», д.ю.н., доцент;
**Хомишин І. Ю.,** асистент кафедри адміністративного та інформаційного права ННІ права та психології НУ «Львівська політехніка», к.ю.н.

# Глобалізація як чинник формування міграційних систем

Стаття присвячена дослідженню глобалізації як чинника, що досить суттєво вплинув на формування загальносвітової та регіональних міграційних систем. Адже саме глобалізація стала вагомим поштовхом, що призвів до кардинальних змін в соціально-політичному житті світової спільноти, набувши всеохоплюючого планетарного масштабу на зламі тисячоліть.

**Ключові слова:** глобалізація, трансформаційні процеси, міграція, міграційні системи, територіальний ринок праці, мобільність населення, світова спільнота.

Статья посвящена исследованию глобализации как фактора, достаточно большое влияние на формирование общемировой и региональных миграционных систем. Ведь именно глобализация стала весомым толчком, который привел к кардинальным изменениям в социально-политической жизни мирового сообщества, получив всеобъемлющего планетарного масштаба на рубеже тысячелетий.

**Ключевые слова:** глобализация, трансформационные процессы, миграция, миграционные системы, территориальный рынок труда, мобильность населения, мировое сообщество.

The article investigates globalization as a factor, which is very significantly influenced the creation of global and regional migration systems. After all, globalization has become an important impetus that led to radical changes in the socio-political life of the international community, acquiring a comprehensive global scale at the turn of the millennium.

**Key words:** globalization, transformation processes, migration, migration of territorial labor market mobility, global community.