

УДК 342.951:351

Ю. В. Дем'янчук

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Постановка проблеми. Корупція – це соціальне явище, яке має яскраво виражений політичний характер. Корупція нерідко стає причиною завершення кар'єри політиків і державних службовців, урядовців, призводить до зміни політичних режимів, занепаду держав тощо.

Упродовж останніх десятиліть корупція є не лише характерною рисою сучасної політики в багатьох країнах світу, а й, на думку деяких аналітиків, основною політичною проблемою початку XXI століття. Корупція та влада – це антагоністичні поняття: корупція руйнує державні структури, державна влада у свою чергу прагне знищити корупцію.

Метою статті є аналіз проблеми протидії корупції в державній службі, визначення передумов виникнення корупції в державній службі, обґрунтування сутності й змісту адміністративно-правових заходів із протидії корупції в системі державної влади, виявлення проблем, пов'язаних із реалізацією їх положень на практиці, та вироблення науково-практичних пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що корупція найбільш негативно позначається на розвитку економіки й соціальної інфраструктури, уражаючи насамперед органи державної служби та управління. Унаслідок корумпованості значної частини державних службовців громадяни витісняються зі сфери безкоштовних обов'язкових послуг у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення: безкоштовні публічні освітні, соціальні, а також адміністративні послуги стають для них платними.

Корупція дозволяє порушникам уникати юридичної відповідальності за вчинені протиправні діяння. Це породжує безкарність та сприяє падінню престижу судових і правоохоронних органів, а також державної влади в цілому в очах громадян, що в підсумку призводить до небезпечного явища – правового нігілізму [2, с. 271].

Розростанню корупції, зокрема її найбільш суспільно небезпечної форми прояву – хабарництва, сприяють різноманітні фактори об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Нині у світі немає жодної держави, у якій зовсім не було б корупції. Однак у багатьох індустріально розвинених зарубіжних державах створено дієву систему припинення корупції, сформовано атмосферу нетерпимості суспільства до цього небезпечного соціального явища.

Аналіз останніх досліджень [5, с. 124–125], здійснених в Україні, свідчить, що корупція як масове соціальне явище в системі державної влади, а також у системі державної служби ще не отримала належного громадського осуду. Представники бізнес-спільноти, а часто й громадяни, які не мають стосунку до бізнесу, цілком терпимо ставляться до фактів корупції серед державних службовців органів влади, крім того, більшість із них вважає, що за допомогою корупції можна домогти-

ся вирішення багатьох проблем. А певні державні службовці розглядають хабар як майже «легальну» додаткову форму оплати своєї праці.

Сформована таким чином протиправна обстановка, яка загрозово впливає на національну безпеку нашої країни, не може тривати постійно.

Нині українське суспільство найбільш серйозно стурбоване вирішенням проблеми боротьби з корупцією. Нещодавно було підписано й ратифіковано низку міжнародних документів у галузі боротьби з корупцією, підготовлено й розпочато реалізацію національного плану протидії корупції [6, с. 38]. Однак зусиль лише однієї держави не достатньо, необхідно використовувати в цій сфері діяльності майже всі інститути громадянського суспільства.

Слід наголосити, що й від безпосередньої участі самих громадян залежить дуже багато. Кожен громадянин повинен чітко знати правила поведінки під час спілкування з державними службовцями органів влади, ставити перед собою чіткі й реальні завдання і, таким чином, не сприяти корупції.

На сьогодні кожний четвертий українець особисто стикається з корупційними ризиками, коли чиновник спокійно вимагає від нього неофіційної винагороди (хабара) за виконання своїх службових обов'язків. Визнаними лідерами серед чиновників-хабарників є інспектори ДАІ, а також службовці органів державної влади, які здійснюють контрольну або дозвільну діяльність [1, с. 65]. У корупційно небезпечні обставини найчастіше потрапляють забезпечені й соціально активні громадяни. Саме вони, звертаючись до чиновників за тими чи іншими дозволами або адміністративними послугами, стають жертвами корупції.

Такі обставини зумовлюють необхідність розробки й реалізації адміністративно-правових засобів попередження корупції в державній службі, а також розвитку інституту адміністративної юстиції, який може зробити відчутний внесок у справу протидії корупції.

Ефективність реалізації адміністративно-правових засобів попередження корупції в державній службі залежить від низки причин правового, організаційного, технічного й політичного характеру, проте насамперед – від чіткого визначення поняття корупції, від виявлення її специфічних ознак, які мають місце у сфері державного управління.

Держава нині визнала наявність суспільно небезпечної загрози корупції, а також її широке й системне поширення в різних органах державної влади, у системі державної та муніципальної служби.

Говорячи про визначення поняття корупції, необхідно зауважити, що його дефініція міститься в статті 404 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 40 [4], який після багаторічних дискусій було прийнято в нашій країні. Цитуючи визначення поняття, яке міститься в згаданому законі, можна зробити висновок, що законодавче дефініювання корупції акцентується на кримінально-правовому аспекті цього явища. Тим часом сфера корупційних проявів набагато ширша: вони можуть стосуватися різних аспектів соціального життя, а також різних сфер публічного управління, тому, на нашу думку, за допомогою лише одних кримінально-правових засобів проблему корупції в державній службі вирішити досить складно. Вважаємо, що більш дієвими

стануть адміністративно-правові засоби протидії корупції в системі державної служби.

Говорячи про призначення адміністративно-правових засобів протидії корупції, слід відзначити, що вони потрібні насамперед для того, щоб не допустити «переростання» корупційного правопорушення в діяння, яке буде становити велику суспільну небезпеку й розглядатися як корупційний злочин.

Корупція (у найширшому розумінні цього явища) є використанням державними службовцями своїх владних повноважень в особистих інтересах, а також в інтересах третіх осіб або груп.

За державної корупції суб'єктом корупційних відносин виступають особи, наділені владними виконавчо-розпорядчими, контрольно-наглядовими, дозвільними, а також нормотворчими та іншими повноваженнями, які вони використовують у корисливих цілях та інтересах. Крім того, до актів корупції в низці випадків можна віднести використання службовцями свого впливу, авторитету, що поширюється за межі його функціональної компетенції.

У сучасній науковій літературі та в практиці запобігання корупції виділяють декілька її видів [2, с. 272; 6, с. 124]. Переважно акцентується увага на політичній, економічній, адміністративній, побутовій та елітній корупції; крім того, виділяють національну й міжнародну корупцію. Усі наведені види корупції мають соціально небезпечний характер і, безумовно, є взаємопов'язаними.

Наслідки корупції завжди позначаються на рівні розвитку соціальної й економічної інфраструктури держави. Найбільшу небезпеку несе в собі політична та адміністративна корупція, а також корупція, що має місце в судових і правоохоронних органах.

Як уже зазначалося, корупція в державних інститутах підриває довіру населення до державної служби, знижує престиж країни на міжнародній арені.

Адміністративна корупція, яка має місце в державній службі, сприяє формуванню ринку бюрократичних послуг; крім того, цей вид корупції сприяє розвитку чиновницького підприємництва, а також організації привілейованого бізнесу. Усе це негативно позначається на розвитку підприємницької діяльності й добросовісної конкуренції, захисті прав споживачів.

Особливістю сучасної корупції також є те, що вона послідовно розширює зони впливу за рахунок нових, раніше захищених від неї сфер впливу, що робить її особливо небезпечною. Сьогодні майже не залишилося жодного органу державної влади, корупційні послуги якого не були би використані бізнесом.

У розподілі українських ринків корупційних послуг фактично монопольно функціонує виконавча влада. За оцінками експертів, саме на її частку припадає 98,9% загального обсягу ринку корупційних послуг, на частку судової влади – 0,8%. Частка корупційних послуг, які припадають на законодавчу владу, становить 0,1%. Найбільший корупційний дохід мають монопольні функції виконавчої влади: у сфері здійснення контрольно-наглядової діяльності – 34,6%, у сфері ліцензування – 34,2%, у сфері податкового адміністрування – 22% [8, с. 90].

Варто погодитися з тим, що однією з найбільш серйозних перешкод на шляху формування правового механізму попередження корупції в державній службі

є недотримання з боку багатьох державних службовців етичних стандартів службової поведінки, що в підсумку призводить до різних посадових зловживань.

Корупція, як уже підкреслювалося, серйозно послаблює державу, тому боротьба з нею є одним із пріоритетних напрямів державної політики.

У зв'язку із цим до механізму протидії корупції має бути залучено різні соціальні регулятиви, центральне місце серед яких повинне посідати право.

Запобігання корупції – це загальноюридична проблема. Підкреслимо, що норми всіх галузей права необхідно залучати до справи протидії й запобігання корупції. Проте слід зазначити, що основними правовими засобами, які повинні використовуватися в справі попередження корупції в державній службі, мають бути саме адміністративно-правові засоби.

Це твердження обумовлюється тим, що саме нормами адміністративного права визначається правовий статус державних службовців. Нормами адміністративного права також визначається режим надання публічних послуг фізичним і юридичним особам. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» містить достатньо важливі адміністративні приписи, які стосуються протидії корупції в системі державної служби. Нині необхідно налагоджувати механізм реалізації як цього закону в цілому, так і окремих його приписів, особливо тих, яких раніше не було у вітчизняному законодавстві.

Звернемо також увагу на необхідність використання приписів, що містяться в нормах міжнародного права.

На сьогодні підписані та діють багато документів у цій сфері, наприклад Конвенція ООН проти корупції, Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію. Ці та інші акти, що стосуються діяльності попередження корупції, містять низку адміністративних приписів, спрямованих на попередження й припинення корупції, проте їх нормативний та організаційний потенціал сьогодні використовується не в повному обсязі.

Аналіз законодавчої бази свідчить, що лише однієї статті, яка передбачає відповідальність за незаконну винагороду від імені юридичної особи, недостатньо, необхідним є введення додаткових складів адміністративних правопорушень, які передбачатимуть відповідальність за порушення приписів Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Більшість адміністративних справ з ознаками, які вказують на наявність корупції, утворюють скарги на неправомірні дії посадових осіб, державних службовців. Статистичні дані свідчать, що за рік таких скарг нараховується до 120 тисяч [5, с. 115]. Нерідко під час розгляду публічно-правових спорів судові органи виявляються залученими до корупційних інтересів їх учасників, доволно використовуючи при цьому право на суддівський розсуд під час призначення покарання між нижчою та вищою межею, а також під час кваліфікації діянь, які можуть стати предметом корупційної угоди.

Ці та інші обставини сприяють об'єктивній необхідності розробки дієвих адміністративно-правових засобів попередження корупції в державній службі.

У межах започаткованого дослідження вважаємо, що необхідним є створення й ефективне використання системи антикорупційних заходів, які повинні виключати таку діяльність:

- послідовне застосування адміністративних регламентів у службовій діяльності службовців органів державної влади й управління;
- оптимальне визначення прав, обов'язків, а також режиму юридичної відповідальності органів влади та їхніх службовців;
- введення чітких процедур прийняття адміністративних рішень;
- використання методики аналізу правових актів на предмет їх корупційності;
- широке роз'яснення антисоціального характеру корупції та її негативних наслідків для суспільства, держави й громадян.

Потрібно відзначити, що підходи до вирішення питання щодо попередження корупційних проявів у діяльності державної служби різноманітними можуть бути досить різноманітним.

Погоджуємося, що нині необхідно домогтися досягнення таких результатів:

- грамотного з правової точки зору використання всіма службовцями своїх прав та обов'язків;
- дотримання правил службової поведінки з боку державних службовців;
- ретельної оцінки діяльності й поведінки службовців з антикорупційної точки зору під час прийому їх на роботу (призначення, конкурсів, виборів, просування по службі), а також під час проведення періодичної атестації кадрів;
- забезпечення дотримання заборони заміщати після звільнення з державної служби протягом двох років посади та виконувати роботи в організаціях, якщо раніше до функцій службовця входив контроль за ними.

На сьогодні для формування чесного, компетентного й дисциплінованого корпусу службовців державної влади є необхідним комплекс організаційних заходів, які стосуються такої діяльності:

- порядку відбору кадрів на державну службу, а також створення об'єктивних критеріїв для їх кар'єрного зростання, що надасть можливість займатися підвищенням кваліфікації, а також створенням позитивного іміджу для інституту публічної служби;
- забезпечення державним службовцям гідної оплати їхньої праці, а також набору соціальних пільг, що певною мірою буде стимулювати їх працю;
- формування режиму інформаційної відкритості в діяльності державних службовців;
- створення ефективних механізмів контролю й нагляду за службовою діяльністю державних службовців.

Висновки. Таким чином, для ефективної протидії корупції в системі державної служби необхідно використовувати всю сукупність правових засобів. Однак центральне місце в механізмі протидії корупції в системі державної служби має бути відведено саме адміністративно-правовим засобам. Пов'язано це з тим, що норми адміністративного права визначають режим здійснення державної служби, закріплюють режим публічного управління в цілому, регулюють порядок надання послуг юридичним особам, а також порядок взаємовідносин різних суб'єктів у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

До адміністративно-правових засобів протидії корупції належать такі: адміністративні заборони, пов'язані з режимом державної служби; засоби врегулювання

конфлікту інтересів на державній службі; чіткий посадовий регламент державного службовця; конкурсне заміщення посади державної служби; встановлення й обов'язкове використання кадрового резерву в системі державної служби; обов'язкове встановлення альтернативи під час призначення на посаду державної служби; випробування під час вступу на державну службу; механізм узгодження з підрозділами власної безпеки кандидатур під час призначення на відповідальні посади державної правоохоронної служби; визначення статусу посади державної служби, яка пов'язана з корупційними загрозами; соціальні гарантії, пов'язані з режимом і статусом державного службовця; атестація державних службовців; заохочення й нагородження державних службовців; визначення зразкових етапів кар'єрного зростання державного службовця; відсторонення від займаної посади державної служби в разі виникнення конфлікту інтересів; кваліфікаційний іспит; режим службової дисципліни на державній службі; адміністративний контроль за службовою діяльністю державних службовців; податковий контроль за майновим станом державного службовця та членів його сім'ї; дисциплінарна й адміністративна відповідальність державних службовців; механізм надання відомостей про доходи, майно й зобов'язання майнового характеру державного службовця та членів його сім'ї; оплата праці державних службовців; ротація кадрів у системі державної служби тощо.

Література

1. Баранов-Мохорт С.М. Стратегія запобігання і протидії корупції (адміністративно-правовий аспект) / С.М. Баранов-Мохорт // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 65–70.
2. Заброта Д.Г. Сучасні підходи до розуміння сутності корупції / Д.Г. Заброта // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 3(22). – С. 271–279.
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
5. Коломоєць Т.О. Проблеми правового регулювання державної служби в Україні : [навч. посібник для студ. магістратури юрид. фак-ту] / Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2012. – 400 с.
6. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : [монографія] / Є.В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
7. Про затвердження плану заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією на 2003 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 року № 270-р // Офіційний вісник України. – 2003. – № 21. – Ст. 952.
8. Яцків І.І. Загальні положення протидії корупції: адміністративно-правовий аспект / І.І. Яцків // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України / гол. ред. В.А. Васильєва ; відп. секретар Ю.І. Микитин. – Івано-Франківськ : Прикарпатський нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2009. – Вип. 21. – С. 88–94.

Анотація

Дем'янчук Ю. В. Актуальні проблеми протидії корупції. – Стаття.

У статті аналізуються причини й проблеми протидії корупції в державній службі, рівень корупції та її вплив на суспільно-політичний, соціальний та економічний розвиток України.

Ключові слова: державна служба, корупційна діяльність, корупція, протидія корупції, запобігання корупції.

Аннотація

Демьянчук Ю. В. Актуальные проблемы противодействия коррупции. – Статья.

В статье анализируются причины и проблемы противодействия коррупции в государственной службе, уровень коррупции и ее влияние на общественно-политический, социальное и экономическое развитие Украины.

Ключевые слова: государственная служба, коррупционная деятельность, коррупция, противодействие коррупции, предотвращение коррупции.

Summary

Demianchuk Y. V. Actual problems of combating corruption. – Article.

The article analyzes the causes and problems of combating corruption in the public service, the level of corruption and its impact on the socio-political, social and economic development of Ukraine.

Key words: public service, corrupt activities, corruption, anti-corruption, preventing corruption.

УДК 351.754

В. Г. Фатхутдінов**ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ
СИСТЕМИ ОЦІНКИ КАДРІВ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ**

Постановка проблеми. Низька ефективність діяльності працівників блоку громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України) в екстремальних умовах під час актів тероризму й сепаратизму, які відбувалися на початку та всередині 2014 року в Україні, свідчить про необхідність перегляду існуючої системи оцінки кадрів громадської безпеки.

Нині основним інструментом, за допомогою якого визначається результативність та ефективність практичної діяльності працівників громадської безпеки, є атестація.

Атестація (від лат. *attestation* – свідчення, підтвердження) – перевірка та оцінка ділової кваліфікації працівників на предмет їх відповідності займаній посаді або здійснюваній роботі [1, с. 161]. Вона має сприяти підвищенню відповідальності за ефективність і якість роботи, раціональнішій розстановці кадрів з урахуванням їх професійної майстерності, досвіду та складності виконуваних робіт.

Відтак існує потреба наукового дослідження атестації як засобу оцінки кадрів громадської безпеки відповідно до сучасних умов та визначення за результатами аналізу перспективних напрямів розвитку оцінювання кадрів громадської безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання проведення атестації державних службовців, а також працівників органів внутрішніх справ (далі – ОВС) в Україні були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, О. С. Бурлака, І. Е. Данілевої, С. Д. Дубенка, С. В. Ківалова, В. Ю. Кікінчука, В. Р. Кравця, В. Я. Малиновського, Ю. М. Старілова та інших науковців.

Разом із тим в існуючих наукових працях питання оцінки кадрів громадської безпеки досліджувалися фрагментарно або в межах ширшої правової проблематики. Відтак існує необхідність комплексного дослідження окресленого кола питань.