

О. О. Мельник,
кандидат юридичних наук

Р. О. Данченко,
аспірант

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ТА КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

Державний науково-дослідний інститут МВС України
вул. Довнар-Запольського, 8, 04116, Київ, Україна
Академія праці, соціальних відносин і туризму
вул. Кільцева дорога, 3-а, 03187, Київ, Україна
E-mail: melnikoleg80@gmail.com

Мета: у статті розглядаються можливості виникнення і виявлення корупційних проявів та дій під час виконання своїх обов'язків чиновниками органів державної влади. **Методи дослідження:** використані методи аналізу, порівняння та синтезу. **Результати:** пропонується ряд заходів щодо удосконалення протидії корупції в державних органах влади.

Ключові слова: органи виконавчої влади, протидія корупції, державні органи влади, корупційні ризики, державна служба.

Постановка проблеми та її актуальність.

Останнім часом проблема корупції в Україні та шляхи її вирішення привертають багато уваги не лише теоретиків, а й практиків, а також багатьох небайдужих громадян, громадських організацій та міжнародних організацій. Одним із основних завдань української влади є імплементація українського законодавства до міжнародних стандартів, які стосуються боротьби з корупцією, а також виконання міжнародних рекомендацій з метою проведення заходів запобігання корупційним проявам серед державних службовців.

У межах виконання цих завдань владою останнім часом прийнято чимало нових законодавчих актів, які мають стати на заваді корупційної діяльності в Україні серед державних службовців, крім того, вони передбачають створення принципово нових органів, уповноважених запобігати і протидіяти корупції в Україні. Крім того, сьогодні діє новий Закон України «Про державну службу», що передбачає революційні зміни в професійній діяльності держав-

них службовців, у тому числі органів виконавчої влади.

Одним із важливих напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності представників органів державної влади, а також усунення умов і причин виникнення цих ризиків.

Аналіз досліджень і публікацій. У наш час багато вітчизняних дослідників приділяли увагу питанням протидії та запобігання корупції, серед них можна виділити: І. В. Бездольний, Ю. Ф. Лавренюк, Р. П. Марчук, І. Л. Машковська, П. Мірошник, М. Мельник, А. М. Михненко, А. М. Мудров, Р. Кулаковський, А. В. Кухарук, О. М. Костенко, І. В. Кушнар'ов, Р. Г. Рябошапка, М. Ю. Печенкін, О. С. Хмара та ін.

Основним завданням їх досліджень було вивчення стану корупційних діянь у нашій державі, а також визначення відповідних профілактичних заходів щодо запобігання корупції серед чиновників державної влади.

Метою статті можна вважати дослідження можливостей виникнення та виявлення коруп-

ційних ризиків під час здійснення своїх повноважень суб'єктами державної виконавчої влади та усунення умов і причин виникнення цих ризиків.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах дуже гостро стоїть проблема корупції в Україні, вона суттєво впливає на імідж держави, на її подальшу долю та розвиток. Корупція є однією із найбільших перешкод на шляху інтеграції України до вступу в Євросоюз й розвитку громадянського суспільства. Можна впевнено стверджувати, що останнім часом у нашій державі здійснюється низка заходів у сфері запобігання та протидії корупції, більша частина з яких спрямована саме на запобігання корупції.

Одним із важливих напрямів стосовно запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов і причин виникнення цих ризиків. Такі корупційні ризики постійно досліджуються науковцями та громадськими організаціями в різних сферах державного управління та професійно-службової діяльності державних службовців.

Встановлення фактів виявлення корупційних ризиків необхідно розпочати з дослідження сфер можливих зловживань чиновниками державної влади.

Насамперед, потужним джерелом і стимулом для різноманітних форм корупційних проявів може бути олігархізм (монополізм), який виражає інтереси об'єктів суспільства на користь олігарха. У цьому випадку зовсім не обов'язково брати до уваги лише ринок, монополізм на сьогодні виникає майже в усіх сферах життєдіяльності людини, це освіта, медицина, надання суспільних послуг, засоби масової інформації, зовнішня торгівля тощо. Це, в свою чергу, призводить до порушення ст. 42 Конституції України, в якій зазначено: «Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускається зловживання монополічним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція» [1].

Другим аспектом можна вважати те, що з монополізмом тісно пов'язане таке явище, як дефіцит. Дефіцит породжує боротьбу за дефіцитні ресурси, можливості, послуги. Як наслідок, суб'єкти, які розподіляють дефіцит, постійно зазнають тиску з боку правління. Тут також можуть проявлятися вимушено створені дефіцити.

Третім аспектом можна зазначити одну з форм дефіциту, тобто дефіцит на об'єктивну, правдиву інформацію як комерційного, так і соціально-політичного характеру, або більш точніше дефіцит гласності.

Відповідно до цього корупційні діяння знаходять своє місце:

– у сфері споживчого ринку (під час видання ліцензій на право зайняття деякими видами діяльності: виробничої, торговельно-посередницької, надання послуг тощо);

– під час видання дозволів на встановлення об'єктів малих архітектурних форм: кіосків, павільйонів, палаток, стоянок тощо;

– у процесі приватизації (під час вибору неконкурентних способів приватизації в інтересах деяких осіб, унаслідок чого сповільнюється поява ефективних приватних власників);

– у державних закупівлях (тендерах), також при користуванні системи «Прозоро» та ін. Останнім часом багато об'єктів державної форми власності приватизуються, і саме в цій сфері приватизації необхідні гласність, прозорість і контроль за цими об'єктами. Завдяки порушенням і неправомірним діям під час приватизації збільшується майнова нерівність населення;

– під час установаження заниженої вартості майна чи об'єктів комунальної власності в інтересах фізичних і юридичних осіб (часто деякі суб'єкти, утягуючи в корупційну діяльність повноважних органів виконавчої влади, скуповують великі об'єкти нерухомості, такі як підприємства, заводи, за дуже низькими цінами, унаслідок чого державні та місцеві бюджети не мають необхідних надходжень);

– під час видання патентів чи продовження терміну продажу приміщення, де знаходяться об'єкти малої приватизації;

– під час втручання в процес проведення аукціону чи торгів при приватизації об'єктів;

– під час незаконного списання товарно-матеріальних цінностей і майна на підприємствах, що підлягають приватизації, з метою зменшення їхньої вартості;

– під час незаконного переміщення приватизаційних цінних паперів між посередниками;

– під час оформлення права власності при купівлі-продажу житла, нерухомості приватними та юридичними особами;

– у системі охорони здоров'я (під час видання пільгових санаторно-курортних путівок, направлення до лікувальних закладів осіб для безоплатного стаціонарного лікування, вирішення питань щодо присвоєння групи інвалідності зацікавленим особам, виділення й передання частини приміщення медичних установ, лікарень тощо в оренду комерційним структурам);

– у системі освіти (під час отримання права переорієнтації навчальних закладів на платні форми навчання; надання права організації роботи навчального закладу за статусом школи-лицею; організації платних курсів, підготовки абітурієнтів до вступу у виші при інститутах, технікумах, коледжах тощо; втручання в роботу приймальних комісій чи деяких її членів, у процес прийому вступних іспитів);

– у системі агропромислового комплексу (під час розпаювання земель; використання земель запасу та резервного фонду, заповідних зон, земель рекреаційного призначення тощо; визначення видів сільськогосподарських культур для вирощування на конкретних земельних наділах);

– у системі державного управління (під час визначення органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування виконавців замовлень за рахунок місцевого чи державного бюджету серед суб'єктів підприємницької діяльності тощо). З урахуванням вищезазначеного органи виконавчої влади, які працюють у сферах, де існує «підвищений» ризик виявів корупції, пов'язані з виконанням таких функцій: 1) надання державних замовлень усіх видів; 2) планування та контроль завдань; 3) надання дозволів на перебування, на роботу;

4) контролю за дотриманням встановленого порядку, наприклад, порядку будівництва або порядку торгівлі; 5) оформлення комунальних справ; 6) надання соціального житла; 7) прийом іспитів, надання прав і патентів; 8) надання дозволів на використання транспортних засобів, що не відповідають нормі, та на особливі вантажні перевезення; 9) здійснення закупівель; 10) звільнення від військової або цивільної служби; та інші [2].

Крім того, корупція виникає й у виборчій системі держави, завдяки недосконалої виборчого законодавства, яке надмірно захищає депутатський статус, не забезпечує реальної залежності виборних осіб від виборців [3, с. 126].

Враховуючи світовий досвід, у разі поширення корупції в державі дискредитується право як основний інструмент регулювання життя держави й суспільства. У суспільній свідомості формується думка про беззахисність громадян і перед злочинністю, і перед владою.

Існування корупції в правоохоронних органах призводить до зміцнення організованої злочинності, яка, об'єднуючись із корумпованими групами чиновників і підприємців, посилюється все більше, оскільки має доступ до політичної влади й можливості для відмивання грошей. Як наслідок, громадяни зневірюються в цінностях демократії, руйнуються демократичні інститути, ставиться під загрозу існування громадянського суспільства [4, с. 128].

У 2015 році було прийнято Закон України «Про державну службу», який називають абсолютно новим і по-справжньому революційним. Порівняно з попередньою редакцією, чинний Закон містить багато змін і, у свою чергу, корупційних ризиків для органів виконавчої влади.

В Законі було проведено розмежування політичних та адміністративних посад, посади й функції органів з обслуговування та патронатну службу; визначено тотальні відкриті конкурси під час призначення на державну службу; підвищено відповідальність чиновників тощо.

Насамперед, необхідно зазначити те, що коло посад в органах державної влади, а отже, і в органах виконавчої влади, на які поширилась дія цього Закону, значно звузилась. Вона поши-

рюється насамперед на державних службовців: секретаріату Кабінету Міністрів України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій; органів прокуратури; органів військового управління; закордонних дипломатичних установ України; голів місцевих державних адміністрацій, керівників апаратів (секретаріатів) Верховної Ради України, допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів і членів яких не належать до посад державної служби; інших державних органів.

Дія Закону України «Про державну службу» не поширюється на: Президента України; Главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим і його заступників; членів Кабінету Міністрів України, перших заступників і заступників міністрів; Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів і членів інших державних колегіальних органів; Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників; народних депутатів України; Уповноваженого Верховної Ради

України з прав людини та його представників; службовців Національного банку України; депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим і його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим; депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; суддів; прокурорів; та інших осіб [5].

З одного боку, позитивним є те, що охоронці, водії, кур'єри, особи, які здійснюють прибирання й ремонт приміщень, прилеглої території, виконують інші технічні функції, наприклад, копіювання матеріалів, інші працівники, котрі виконують у державних органах низькокваліфіковані роботи, втратили статус державного службовця. Але, з іншого боку, багато запитань виникає щодо статусу осіб, які своєю працею забезпечують роботу зазначених структурних підрозділів, втратили, відповідно до Закону, статус державного службовця, але продовжують, відповідно до своїх обов'язків, виконувати функції держави.

На таких працівників якраз і не буде поширюватися дія антикорупційного законодавства, все це приводить до корупційних ризиків. Така ж сама ситуація виникає з радниками, консультантами, помічниками Президента України, народних депутатів, міністрів та інших посадовців. На цих осіб більше не поширюється обов'язок щороку подавати декларацію про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, заборона на недопущення можливого конфлікту інтересів, тобто заборона працювати в безпосередньому підпорядкуванні близьких родичів, а також обмеження щодо використання службових повноважень на свою користь, обмеження щодо одержання дарунків, а головне – щодо зайняття іншою оплачуваною роботою, у тому числі підприємницькою діяльністю. Законом «Про державну службу» це не заборонено.

Крім того, державні службовці категорії А не мають права бути членами політичних партій. Таке положення суперечить ст. 36 України, яка передбачає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії. Ніхто не може бути обмежений у правах за належність

чи неналежність до політичних партій або громадських організацій [1].

Дуже часто виникають ситуації, коли вирішальну роль при зарахуванні на посаду відіграє керівництво закладу або ж рекомендації впливових людей. За таких обставин саме на момент прийняття на роботу майбутній працівник органу державної виконавчої влади отримує роль «боржника», а «кредитор», у свою чергу, отримує можливість у разі необхідності звернутися до нього за допомогою, в результаті чого створюється реальні обставини для подальших корупційних зв'язків, адже призначення на перспективні посади супроводжуються подарунками та наданням взаємних послуг [6].

Під час виконання своїх професійних обов'язків чиновниками органів державної виконавчої влади серед корупційних ризиків виникає, зокрема, такий, як наділення посадових осіб дискреційними повноваженнями – сукупністю прав та обов'язків державних органів, осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з кількох варіантів управлінських рішень.

Усунення такого ризику, як правило, потребує вдосконалення нормативно-правової бази, яка врегульовує діяльність відповідних посадових осіб.

Ще одним поширеним корупційним ризиком у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є неналежна організація роботи, яка виявляється у створенні відповідних умов, що спонукають громадян удаватися до корупційних дій. Насамперед це стосується сфери надання адміністративних послуг.

Усунення таких ризиків можливе шляхом ширшого використання інформаційно-комунікаційних технологій (запровадження електронної черги, попереднього запису телефоном або через електронну скриньку), установлення зручного для громадян графіку роботи, наявність інформаційних стендів і поширення інформації про порядок надання послуг у ЗМІ, забезпечення належних побутових умов

для відвідувачів, забезпечення вільного доступу до необхідних бланків тощо [2].

Також істотним корупційним ризиком є недоброчесність поведінки службових і посадових осіб. Етичні та психологічні аспекти здійснюють досить великий вплив на сумлінність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, оскільки рішення приймаються передусім на основі власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи і ґрунтуються на особистих переконаннях.

Необхідно зазначити, що саме керівники органів державної виконавчої влади повинні демонструвати й заохочувати етичну поведінку, зокрема, шляхом створення адекватних умов роботи.

Крім подання власного прикладу, керівники таких закладів мають систематично контролювати виконання таких етичних правил поведінки. Це має відбуватися: – регулярно; – усебічно (тобто охоплювати всі питання та напрями діяльності); – перевіряти працівників не лише з поганими показниками виконаної роботи, а й із гарними; – об'єктивно (виключаючи упередженість); – гласно (тобто про результати контролю необхідно повідомляти підконтрольним особам); – найголовніше – результативно (тобто в результаті таких перевірок мають уживатися відповідні заходи впливу).

Прямолінійний підхід до зменшення корупції в органах державної виконавчої влади може негативно вплинути на фундаментальні права людини та громадянина. Програми і послуги, що передбачають можливість виникнення корупції, складно ліквідувати повністю. Може виникнути потреба в бюрократичному механізмі для ефективного адміністрування, а більш сильне примушення або стримування є зовсім недешевим.

Тому встановлена мета полягає не в досягненні повної чесності, а в значному підвищенні порядності й, отже, ефективності й дієвості щодо виконання обов'язків державними службовцями [7].

Висновки. За результатами проведеного аналізу виникнення корупційних ризиків під час виконання своїх повноважень суб'єктами органів державної виконавчої влади, насамперед,

необхідно здійснити такі адміністративно-правові заходи запобігання виникненню зазначеним ризикам:

1) забезпечити доступ зацікавлених осіб до державних закупівель, так як він є обмеженим через домінування непрозорих і неконкурентних процедур закупівель при витрачанні бюджетних коштів;

2) удосконалити механізм доступу громадян до публічної інформації, особливо стосовно суспільно важливих питань, які впливають на добробут населення, таких як виділення земельних ділянок у відповідній місцевості або існування вакантної посади в органах державної влади;

3) посилити контроль за цільовим ефективним використанням бюджетних коштів;

4) залучати громадські організації до процедури затвердження місцевих бюджетів, а також до формування антикорупційної політики;

5) визначити нормативно чіткі процедури фіксування та класифікації звернень до посадових осіб органів державної виконавчої влади від громадян і організацій, їх класифікації та звітування щодо реагування на них;

б) удосконалити законодавство щодо дискреційних повноважень посадових осіб органів державної виконавчої влади.

Отже, підводячи остаточні підсумки, варто зауважити, що службовці, які працюють на державній службі, у тому числі в органах державної виконавчої влади, особливо на керівних посадах, повинні стати прикладом нетерпимості до проявів корупції, відповідально виконувати свої обов'язки, дотримуватися вимог чинного законодавства та принципів доброчесності у своїй поведінці. Корумпована поведінка завдає шкоди авторитету як самому органу, так і державі загалом.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Методичні рекомендації з питань запобігання та протидії корупції: затв. наказом

Головного управління державної служби України від 26 грудня 2007 р. № 337 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://do.gendocs.ru/docs/index-195499.html>.

3. Лавренюк Ю. Ф. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України / Ю. Ф. Лавренюк // Державне управління. – 2014. – № 1 (1). – С. 35-37.

4. Кушнар'ов І. В. Антикорупційна політика сучасної держави: загально-теоретична і порівняльно-правова характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 / І. В. Кушнар'ов. – Харків, 2013. – 18 с.

5. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

6. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [Р. Г. Рябошапка, О. С. Хмара, А. В. Кухарук та ін.; за заг. ред. А. В. Волошиної]. – К., 2015. – 268 с.

7. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / [А. М. Михненко, Р. П. Марчук, А. М. Мудров та ін.]; за ред. проф. А. М. Михненка. – К.: НАДУ, 2010. – 360 с.

References

1. *Konstytucija* Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnja 1996 r. № 254k/96-VR // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141.

2. *Metodychni rekomendacii' z pytan' zapobigannja ta protydii' korupcii'*: zatv. nakazom Golovnoho upravlinnja derzhavnoi' sluzhby Ukrainy vid 26 grudnja 2007 r. № 337 [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://do.gendocs.ru/docs/index-195499.html>.

3. *Lavrenjuk Ju. F.* Priorytetni naprjamy antykorupcijnoi' polityky Ukrainy / Ju. F. Lavrenjuk // Derzhavne upravlinnja. – 2014. – № 1 (1). – S. 35-37.

4. *Kushnar'ov I. V.* Antykorupcijna polityka suchasnoi' derzhavy: zagal'no-teoretychna i porivnjal'no-pravova harakterystyka: avtoref. dys. ... kand. juryd. nauk.: spec. 12.00.01 / I. V. Kushnar'ov. – Harkiv, 2013. – 18 s.

5. *Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 grudnja 2015 r. № 889-VIII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy.* – 2016. – № 4. – St. 43.

6. *Al'ternatyvnyj zvit z ocinky efektyvnosti derzhavnoi' antykorupcijnoi' polityky / [R. G. Rjaboshapka, O. S. Hmara, A. V. Kuharuk ta*

in.; za zag. red. A. V. Voloshynoi']. – K., 2015. – 268 s.

7. *Zapobigannja ta protydija korupcii': navch. posib. / [A. M. Myhnenko, R. P. Marchuk, A. M. Mudrov ta in.]; za red. prof. A. M. Myhnenka.* – K.: NADU, 2010. – 360 s.

О. А. Мельник, Р. О. Данченко

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРУПЦИИ И КОРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Государственный научно-исследовательский институт МВД Украины
ул. Довнар-Запольского, 8, 04116, Киев, Украина
Академия труда, социальных отношений и туризма
ул. Кольцевая дорога, 3-а, 03187, Киев, Украина
E-mail: melnikoleg80@gmail.com

Цель: в статье рассматриваются возможности возникновения и выявления коррупционных проявлений и действий во время исполнения своих обязанностей чиновниками органов государственной власти. **Методы исследования:** использованы методы анализа, сравнения и синтеза. **Результаты:** предлагается ряд мероприятий по совершенствованию противодействия коррупции в государственных органах власти.

Ключевые слова: органы государственной власти, противодействие коррупции, государственные органы власти, коррупционные риски, государственная служба.

O. Melnyk, R. Danchenko

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES OF COUNTERACTION OF CORRUPTION AND CORRUPTION RISKS IN PUBLIC AUTHORITIES

State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine
Dovnar-Zapolsky str., 8, 04116, Kyiv, Ukraine
Academy of Labor, Social Relations and Tourism
Ring Road str., 3-a, 03187, Kyiv, Ukraine
E-mail: melnikoleg80@gmail.com

Purpose: the article deals with the possibility of emergence and detection of corruption manifestations and actions during the performance of their duties by officials of state authorities. **Methods of research:** used methods of analysis, comparison and synthesis. **Results:** a number of measures are proposed to improve the counteraction to corruption in public authorities.

Keywords: executive authorities, counteraction to corruption, state authorities, corruption risks, state service.