



доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print/1327310410998356>.

7. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 лип. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1129-15>.

8. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань від 25 груд. 2003 р. № 275 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1277-03/print/1328558184814949>.

9. Закалюк А.П. Личность, подлежащая индивидуальной криминологической профилактике / А.П. Закалюк // Сов. гос-во и право. – 1984. – № 2. – С. 84–87.

10 Мышляев Н.П., Портнов И.П., Савенков В.П. Индивидуальная профилактика, осуществляемая участковым инспектором милиции: учеб. пособие. – [2-е изд., доп. и перераб.]. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Николай СЫЧ,

начальник управления

государственной службы по борьбе с экономической преступностью
ГУМВД Украины Запорожской области, полковник милиции

Summary

The notion «administrative-legal measures of corruption prevention and anti-corruption practices» is analyzed. It has been carried out analysis of component parts of the system of administrative-legal measures. Distinguished as main components are the following: special limitations relating to the government officials and other officials authorized to fulfill state functions; special examination (check) of officials who apply for state positions and positions in the institutions of local governing; requirements of information transparency; limitations of receiving gifts; solving the conflicts of interests; carrying out of anti-corruption expertise; introduction of financial control mechanism. The peculiarities of such administrative-legal measures are defined. Proposals on changing of anti-corruption legislation have been made.

Key words: «administrative-legal measures of corruption prevention and anti-corruption practices», anti-corruption legislation, special limitations for government officials, special examination, solving the conflicts of interests.

Аннотация

Анализируется понятие «административно-правовые меры предупреждения и противодействия коррупции». Осуществлен анализ составных частей системы административно-правовых мер. Выделены основные: специальные ограничения в отношении государственных служащих и других лиц, уполномоченных на выполнение функций государства; специальная проверка лиц, которые претендуют на замещение государственных должностей или должностей в органах местного самоуправления; требования прозрачности информации; ограничения принятия подарков; разрешения конфликта интересов; проведение антикоррупционной экспертизы; внедрение механизма финансового контроля. Определены особенности использования таких административно-правовых мер. Внесены предложения по изменению антикоррупционного законодательства.

Ключевые слова: административно-правовые меры предупреждения и противодействия коррупции, антикоррупционное законодательство, специальные ограничения государственных служащих, специальная проверка, разрешение конфликта интересов.

Постановка проблемы. Проблематика предотвращения и борьбы с коррупцией является чрезвычайно актуальной, что обусловлено негативными последствиями широкого спектра: от потери государством своего политического имиджа до искажения мировоззрения граждан, что является реальной угрозой для демократического развития общества. Одним из основных направлений предотвращения и противодействия коррупции является применение административно-правовых мер. Их исследованию в юридической науке уделяется особое внимание, поскольку именно они должны способствовать предупреждению проявлений коррупционных преступлений как особо тяжких правонарушений.

Состояние исследования. В юридической литературе характеристика административно-правовых мер рассматривается разноаспектно. Ученые исследуют общее понятие административно-правовых мер и их применение при противодействии коррупции (А.В. Гайдук, Д.Г. Заброда, С.С. Роговский, М.И. Требенец), особенности применения в той или иной сфере (И.О. Ларионов, А.И. Демин, В.А. Кучер). Административно-правовые меры, в большинстве случаев, рассматриваются как меры административного принуждения, причем мы встречаем столько классификаций этих мероприятий, сколько выражается взглядов относительно них. Разграничение мер административного принужде-



ния и административно-правовых мер осуществляет Т.В. Грянка. По его мнению, меры административного принуждения «сводятся к практическим действиям компетентных органов по борьбе с коррупцией (выявление правонарушений, наложение административного взыскания и т. п.), в то время как административно-правовые меры включают в себя любые меры принудительного характера, носящие подзаконный характер (например, издание подзаконных нормативно-правовых актов органами публичной администрации)» [1]. На наш взгляд, указанное разграничение терминов является недостаточно корректным, ибо действия компетентных органов по противодействию коррупции также должны быть законными, соответствовать правовым нормам. Этим же автором дается следующее определение антикоррупционных административно-правовых мер: «... урегулированные нормами административного права (а в некоторых случаях и нормами других отраслей права), взаимосвязанные между собой действия компетентных органов и их должностных лиц, с помощью которых обеспечивается предупреждение и прекращения коррупции» [1]. По нашему мнению, с этим понятием можно согласиться, если принять его как узкое определение. Более широкое определение может быть сформировано в зависимости от того, какие признаки административно-правовых мер выделяются как основные.

Недостаточное внимание к его разработке и рассмотрению таких мер определило выбор темы исследования.

Изложение основного материала. Административно-правовые меры предупреждения и противодействия коррупции установлены специальным Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» от 07.04.2011 № 3206-VI, а именно разделом вторым «Меры, направленные на предотвращение и противодействие» [2]. К основным мерам относят: специальные ограничения в отношении субъектов ответственности за коррупционные правонарушения; специальную проверку этих лиц, которая включает финансовый контроль их доходов;

урегулирование конфликта интересов; антикоррупционную экспертизу проектов нормативно-правовых актов с потенциально высокой степенью коррупционных рисков, требование прозрачности информации об использовании средств государственного и местного бюджетов; запрет на получение услуг и имущества органами государственной власти и местного самоуправления, а также подарков (пожертвований) от юридических или физических лиц. Рассмотрим сущность этих мероприятий и шаги к их реализации.

Меры по ограничению служебного положения (статья 6 Закона) включают: запрет субъектам ответственности за коррупционные правонарушения неправомерно вмешиваться в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц; неправомерно способствовать физическим или юридическим лицам в осуществлении хозяйственной деятельности, получении субсидий, субвенций, дотаций, кредитов, льгот и т. д.; неправомерно способствовать назначению на должность лица и отдавать предпочтение физическим или юридическим лицам в связи с подготовкой проектов, изданием нормативно-правовых актов и принятием решений, утверждением (согласованием) заключений. В основном эти меры имеют профилактический, превентивный характер.

Эффективным средством противодействия коррупции является введение ограничений относительно получения подарков (пожертвований). Субъектам ответственности за коррупционные правонарушения и лицам, которые приравниваются к уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления (должностным лицам юридических лиц публичного права и лицам, которые предоставляют публичные услуги (аудиторы, нотариусы, оценщики, а также эксперты, арбитражные управляющие, независимые посредники, члены трудового арбитража, третейские судьи при исполнении этих функций, другие лица в установленных законом случаях), запрещено непосредственно или через других лиц получать подарки

(пожертвования) от юридических и физических лиц: 1) за решения, действия или бездействие в интересах дарителя, как непосредственно им, так и при его содействии другими лицами; 2) если даритель находится в подчинении такого лица. Такой запрет является абсолютным и влечет за собой административную ответственность, предусмотренную ст. 172-5 КУоАП. Указанные лица могут принимать только те подарки, которые соответствуют общепризнанным представлениям о гостеприимстве, и пожертвования, кроме случаев, если стоимость таких подарков (пожертвований) является невысокой. Но действие указанной правовой нормы не распространяется на подарки (пожертвования), которые: дарятся близкими лицами; получаемые как общедоступные скидки на товары, услуги, общедоступные выигрыши, призы, премии, бонусы. Подарки, полученные вопреки этой правовой норме, являются государственной или коммунальной собственностью и должны быть переданы органу, учреждению или организации в порядке, определенном Кабинетом Министров Украины.

К специальным ограничениям, относятся те, которые касаются работы близких лиц (статья 9 Закона). Такая правовая норма не является новеллой Закона. Отметим, что определенные ограничения относительно работы близких родственников установлены и другими законами: ст. 25-1 Кодекса законов о труде, ст. 12 Закона Украины «О государственной службе». Ст. 25-1 указанного Кодекса предоставляет право владельцу вводить ограничения относительно совместной работы таких лиц, если они находятся в связи с выполнением трудовых обязанностей в подчинении или подконтрольны друг другу. Положения Закона Украины «О государственной службе» прямо устанавливают ограничения принятия на государственную службу лиц, которые будут непосредственно подчинены лицам, которые являются их близкими родственниками или свояками. Указанные ограничения направлены на недопущение возможных злоупотреблений. Исключения установлены только для: 1)



народных заседателей и присяжных; 2) близких лиц, которые непосредственно подчинены в связи с пребыванием каждого из них на выборной должности; 3) лиц, работающих в сельских и горных населенных пунктах; 4) лиц, работающих в области образования, науки, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, социальной защиты, кроме государственных органов, органов власти АРК и местного самоуправления.

Законодательством установлены также ограничения в отношении лиц, которые освободились от должностей или прекратили деятельность, связанную с выполнением функций государства, местного самоуправления. Они не имеют права: 1) заключать трудовые договоры (контракты) или совершать сделки в сфере предпринимательской деятельности с теми юридическими лицами, над которыми осуществляли полномочия по контролю, надзору, подготовке или принятию соответствующих решений, касающихся их деятельности; 2) разглашать или использовать иным образом в своих интересах их информацию; 3) представлять интересы по делам, если другой стороной является тот орган, в котором они работали.

Неотъемлемой частью мероприятий по предотвращению проявлений коррупции является проведение специальной проверки лиц, претендующих на занятие должностей, связанных с выполнением функций государства или местного самоуправления. Эта норма закреплена статьей 11 Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции». Порядок проведения специальной проверки утвержден Указом Президента Украины от 25.01.2012 № 33/2012 [3]. Проверке подлежат сведения: во-первых, о привлечении лица к уголовной ответственности, в том числе за коррупционные правонарушения, наличии судимости, ее снятии, погашении; во-вторых, проверяется не подвергнуто или не подвергалось ли лицо ранее административным взысканиям за коррупционные правонарушения; в-третьих, достоверность сведений, указанных в декларации об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финан-

сового характера за прошлый год; в-четвертых, наличие у лица корпоративных прав; в-пятых, состояние здоровья, образование, наличие ученой степени, ученого звания, повышение квалификации. Специальная проверка не проводится в отношении кандидата на должность, которую он занимает в государственном органе, органе местного самоуправления, и назначается в порядке перевода на должность в других соответствующих органах. В юридической литературе указываются проблемные моменты специальной проверки. О.А. Сокурченко обращает внимание на случаи различного понимания термина «ложные сведения», вследствие этого обнаружения ошибок в декларациях об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера претендентов на занятие должности. Но при этом, по ее мнению, должен учитываться характер выявленных расхождений; а незначительные описки или технические ошибки в декларации не следует расценивать как недостоверные сведения. Вместе с тем, достаточным основанием для отказа в приеме на службу является выявление существенных расхождений между представленными кандидатом сведениями в декларации и фактическими его доходами или же наличие данных, подтверждающих их умышленное сокрытие [4].

К мерам предотвращения и противодействия коррупции относится требование установления финансового контроля для субъектов декларирования. Под средствами финансового контроля понимается обязательство представления вышеуказанными лицами сведений об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера за прошлый год. Но отсутствие ответственности за представление в декларациях неполных или неправдивых сведений снижает эффективность указанного требования. Только введение санкций за указанные действия создаст реальный механизм предотвращения и противодействия коррупции. Сегодня два закона Украины – «О службе в органах местного самоуправления» (абз. 3 ч. 1 ст. 20) и «О дипломатической службе» (абз. 6 ч. 2 ст. 41) предусматривают прекращение службы в

случае отсутствия правдивых сведений в декларации. Министерством Юстиции предусматривается внесение изменений в ч. 1 ст. 172-6 КУоАП с целью установления ответственности за предоставление в декларации об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера заведомо недостоверных сведений.

Действенным способом предотвращения и противодействия коррупции являются меры по повышению нравственного уровня кадрового состава, принятие служебных документов «Этика поведения государственного служащего», кодексов поведения, которые имеют морально-идеологическое направление. О необходимости применения государствами в деле предотвращения и противодействия коррупции кодексов и стандартов поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения функций должностными лицами указывается в статье 8 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., ратифицированной Украиной 18.10.2006 г. [5]. Этические системы разработаны и активно действуют в государственной службе США, Великобритании, во Французской республике, ЕС, Российской Федерации. Украина также заинтересована и способствует закреплению норм профессиональной этики в кодексах поведения должностных лиц, предпринимателей, представителей соответствующих профессий, которыми могут быть установлены специальные требования к поведению таких лиц. Соответствующие правовые нормы содержит Закон Украины «О правилах этического поведения» № 4722-VI от 17.05.2012 г. и действующие сегодня «Общие правила поведения государственного служащего». Таким образом, в теоретическом плане в этом направлении сделано достаточно, но действенного механизма решения конфликта интересов в практической жизни нет. Хотя в специальной литературе широко освещается положительный опыт в этой сфере стран ЕС, сформированы предложения для Украины.

Значительное внимание в предупреждении и противодействии коррупции уделяется урегулированию конфликта интересов. Лица, на кото-



рых распространяется указанное требование, должны: 1) принять меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, 2) безотлагательно в письменной форме сообщать непосредственному руководителю о наличии конфликта интересов. За несообщение непосредственному руководителю в случаях, предусмотренных законом, о наличии конфликта интересов, установлена ответственность за коррупционное правонарушение, предусмотренное ст. 172-7 КУоАП. Целесообразными способами урегулирования конфликта интересов являются: 1) лишение частного интереса, по поводу которого возник конфликт интересов; 2) устранение чиновника от принятия решения в условиях конфликта интересов; 3) его перевод на другую должность или увольнение; 4) разрешение на принятие им решения под внешним контролем. Если речь идет об имущественных правах, то решается вопрос о передаче имущества в доверительное управление или иным способом. Правовые нормы, которые решают проблему конфликта интересов, содержатся в законах Украины «О государственной службе» (ст. 12 «Ограничения, связанные с принятием на государственную службу», ст. 16 «Ограничения, связанные с прохождением государственной службы», ст. 30 «Основания прекращения государственной службы», ст. 38 «Ответственность за нарушение законодательства о государственной службе»), Кодексе законов о труде (ст. 25-1).

Специалистами предлагается устранение предпосылок возникновения конфликта интересов государственного служащего, среди которых выделены следующие: 1) невысокий моральный уровень конкретного государственного служащего; 2) наличие в служебной деятельности (должностных функциях) отраслей, предусматривающих принятие решений на основании субъективных оценок; 3) несовершенная система отчетности, контроля и аудита деятельности; 4) отсутствие норм и правил разрешения возникшего конфликта интересов [6, с. 10]. Выдвигаются предложения по внедрению таких элементов политики управления конфликтами: чет-

кое разъяснение отношений, которые могут приводить к такой ситуации, предоставление необходимой информации органам государственной власти о возможности ее устранения, разработка методик для определения состава правонарушения, связанного с конфликтом интересов и мер воздействия за их невыполнение, создание механизмов текущего контроля для выявления правонарушений [7].

С целью выявления в действующих нормативно-правовых актах и проектах нормативно-правовых актов коррупционных факторов проводится антикоррупционная экспертиза. Украина является не единственным государством, которое ввело такую экспертизу. Соответствующие законы приняты в Российской Федерации, Республиках Армения и Молдова. Порядок и Методология проведения антикоррупционной экспертизы и порядок обнародования ее результатов определен Приказом Министерства юстиции Украины от 05.08.2013 № 1608/5 [8]. К коррупционным факторам Методология относит: нечеткое определение функций, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, создание преград для получателей административных услуг, отсутствие или нечеткость административных процедур, отсутствие или недостатки конкурсных (тендерных) процедур. Экспертизе подлежат проекты нормативно-правовых актов относительно: 1) прав и свобод человека и гражданина, 2) полномочий органов государственной власти и местного самоуправления; лиц, уполномоченных на выполнение функций государственной власти и местного самоуправления; 3) предоставления административных услуг; 4) распределения и расходования средств Государственного бюджета и местных бюджетов; 5) конкурсных (тендерных) процедур; 6) другие вопросы, которые могут привести к незаконному получению благ и услуг.

Министерство Юстиции Украины признает наличие недостатков технико-юридического характера, содержание коррупционных рисков в про-

ектах подзаконных нормативно-правовых актов (прежде всего, земельного, финансового, гражданского законодательства). На первом месте по количеству выявленных коррупционных факторов оказалось ненадлежащее определение функций, прав, обязанностей органов государственной власти и местного самоуправления (дискреции), вследствие чего может быть оправдано установление или чрезмерное расширение дискреционных полномочий, создание условий для возникновения конфликта интересов и возможностей для злоупотребления предоставленными им полномочиями.

Значительное внимание в предупреждении и противодействии коррупции уделяется соблюдению требований прозрачности информации. Лицам, которые ответственны за коррупционные правонарушения, запрещается, во-первых, отказывать физическим или юридическим лицам в информации, предоставление которой этим лицам предусмотрено законом, во-вторых, непредоставление своевременной, достоверной и в полном объеме информации, подлежащей предоставлению в соответствии с законом. К мерам обеспечения прозрачности информации относятся: принятие решений с помощью конкурсов, тендеров, создание прозрачной системы найма и продвижения по службе государственных служащих, определение информации, которую органы государственной власти обязаны сделать доступной с целью развития гражданского общества, формирования цивилизованной предпринимательской среды; разработку и внедрение диверсифицированной системы общественного контроля деятельности органов государственной власти; минимизацию контактов чиновников с гражданами посредством использования сети Интернет. Специалистами определяются положительные последствия внедрения прозрачности информации в различные отрасли. Так, в сфере здравоохранения такие меры обеспечат доступность информации широкой общественности по: финансированию здравоохранения; организации тендеров, их сроков и условий проведения, принятию окон-



чательных решений; обнародованию оценки побочных эффектов лекарственных средств, результатов их клинических испытаний; по финансированию донорскими организациями государственных программ по охране здоровья [9]. На наш взгляд, одной из причин медленного внедрения мероприятий по прозрачности информации является недоработка механизма ее внедрения ни в законодательстве, ни в юридической науке.

Рассматривая действенность национального антикоррупционного законодательства, отметим, что в 2012 году по статьям КУоАП к административной ответственности привлечено: за нарушение ограничений относительно использования служебного положения (ст. 172-2) – 1150 человек; предложение или предоставление неправомерной выгоды (ст. 172-3) – 109; нарушение ограничений относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности (ст. 172-4) – 207; нарушение установленных законом ограничений относительно получения подарка (пожертвования) (ст. 172-5) – 24; нарушение требований финансового контроля (ст. 172-6) – 330; нарушение требований по уведомлению о конфликте интересов (ст. 172-7) – 83; незаконное использование информации, которая стала известна лицу в связи с выполнением служебных полномочий (ст. 172-8) – 14; непринятие мероприятий по противодействию коррупции (ст. 172-9) – 13 [10 с. 5].

Выводы. Анализ административно-правовых мер, направленных на предупреждение и противодействие коррупции позволяет выделить основные их составные части: специальные ограничения относительно государственных служащих и других лиц, уполномоченных на выполнение функций государства; обязательная специальная проверка лиц, претендующих на занятие должностей, связанных с выполнением функций государства или местного самоуправления; установление финансового контроля для субъектов декларирования; обеспечение и реализация законодательных требований прозрачности информации об использовании средств государственного и местного бюджетов, доходов государственных

служащих, проведение аукционов по продаже государственного имущества, открытых тендеров; урегулирование конфликта интересов; введение антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. Государство для выполнения своих функций по предупреждению и противодействию коррупции использует различные средства, ведущее место среди них занимают административно-правовые меры.

Список использованной литературы:

1. Грянка Г.В. Поняття та класифікація адміністративно-правових заходів протидії корупції / Г.В. Грянка // Науково-практичний журнал Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 20 – С. 103–110.

2. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

3. Указ Президента України «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25.01.2012 № 33/2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/33/2012/paran20#n2>.

4. Сокурєнко О.А. Проблемні питання щодо здійснення спеціальної перевірки / О.А. Сокурєнко // Актуальні питання національного законодавства. 10 грудня 2013 року. Випуск 36. Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. – Кіровоград. – 2013. – 123 с.

5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

6. Токар-Остапенко О.В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні – К. : НІСД, 2013. – 57 с.

7. Лавренюк Ю. Конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців як складова механізму протидії корупції / Ю. Лавренюк // Ефективність дер-

жавного управління. Збірник наукових праць. – 2011. – №. 27 – С. 422-428.

8. Наказ Міністерства юстиції України «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» від 05.08.2013 № 1608/5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1325-13>.

9. Попченко Т. Механізми протидії корупції у сфері охорони здоров'я – міжнародний досвід / Т. Попченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/R_5/Popchenko.pdf.

10. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=246273601&cat_id=244276429.