



МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ, ЕГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

Татьяна ХАБАРОВА,

аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин
юридического факультета

Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина

Summary

The article is devoted to the research of the problem of an effective mechanism of combating corruption in the public authorities, its main elements and the legal basis for preventing corruption in Ukraine. In particular, the analysis of the causes of the current state of development of corruption in government, the prospects of the new legislation effectiveness, revealed the concept of “anti-corruption mechanisms” and also defines the basic direction until the task and anti-corruption policy.

Key words: corruption, anti-corruption mechanism, prevention of corruption, public power.

Аннотация

Статья посвящена исследованию проблемы действенного механизма противодействия коррупции в органах публичной власти, его основных элементов и правовых основ предотвращения коррупции в Украине. В частности, проводится анализ причин существующего состояния развития коррупции в органах государственной власти, анализируются перспективы эффективности новопринятого законодательства, раскрывается содержание понятия «механизм противодействия коррупции», а также определяются основные направления и задания антикоррупционной политики.

Ключевые слова: коррупция, механизм противодействия коррупции, предотвращение коррупции, публичная власть.

Постановка проблемы. Коррупция является одной из самых актуальных проблем современности, поскольку она способна проникать в деятельность различных органов государственной власти и направления их деятельности, а причиненный ею вред касается различных сфер жизнедеятельности современного государства [1, с. 3]. Коррупция является тем явлением, которое подменяет закон и устанавливает свои правила в обществе. Не требует дополнительных доказательств тот факт, что коррупция негативно влияет на систему государственного управления, принципы его реализации, порождает пренебрежение населения к аппарату государственной службы и к государственным служащим, которые выступают от его имени и должны обеспечивать законные права граждан. На сегодняшний день коррупция представляет собой повышенную опасность для общества и государства, поскольку препятствует социально-экономическому развитию государства, нарушает права и законные интересы физических и юридических лиц. Это во многом объясняется тем, что деятельность уполномоченных вести борьбу с коррупцией органов сосредоточена преимущественно на выявлении правонарушений среди государственных служащих или других лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, а также низким уровнем эффективности взаимодей-

ствия с другими органами и подразделениями, несовершенством механизма противодействия коррупции в целом.

Вопросам исследования механизма противодействия коррупции посвятили свои труды такие отечественные ученые, как М.Ю. Бездольный, И.А. Демин, Д.Г. Заброда, Н.И. Мельник, Е.В. Невмержицкий, С.С. Рогольский, С.С. Серегин, А.В. Ткаченко, Р.Н. Тучак и другие. Однако за пределами их работ остались некоторые важные вопросы в анализируемой сфере, поскольку каждый из авторов рассматривал отдельно выбранные элементы механизма противодействия коррупции.

Цель статьи заключается в том, чтобы на основании анализа теории административного права и практики деятельности публичной администрации обосновать и разработать механизм предупреждения и противодействия коррупции в органах публичной власти Украины.

Для достижения указанной цели в статье основное внимание уделено анализу административного законодательства в сфере предотвращения коррупции, а также изучению механизма предотвращения и противодействия коррупции и разработке предложений по совершенствованию существующего механизма противодействия коррупции.

Изложение основного материала. Оценивая уровень коррупции в мире, можно говорить об условном делении всех стран на две большие категории: страны, которые успешно справляются с этой проблемой, и страны, для которых

коррупция составляет неразрешимую сложность.

Украина, в частности, относится к странам, которым очень трудно противостоять коррупционным проявлениям. С целью противодействия коррупции, обеспечения действенной антикоррупционной политики государства и уменьшения уровня коррупции 14 октября 2014 г. был принят Закон Украины «О предотвращении коррупции» (далее – Закон). Следовательно, можно считать, что одной из важных составляющих правовой политики государства стала реформа законодательства по вопросам предотвращения и противодействия коррупции, которая обуславливается прежде всего отсутствием надлежащего правового регулирования в этой сфере, а также непрерывным распространением коррупции [5, с. 14].

Как свидетельствуют название и содержание Закона, приоритетным станет именно превентивный подход к преодолению коррупции, который является существенным отличием от преобладающего ранее репрессивного характера законодательства, при котором основное внимание уделялось вопросам ответственности за коррупционные правонарушения. Важность и правильность выбранной стратегии подкрепляется давно обсуждаемой в научных кругах значимостью именно предупреждения коррупционных проявлений [5, с. 15]. Однако предложенные в Законе мероприятия еще не дали особенно ощути-



мых положительных результатов в деле противодействия коррупции, поскольку ситуация с коррупцией в нашей стране существенно затруднена: коррупция стала системным элементом управления государством и обществом, ее негативное влияние на политику, экономику, социальную сферу приобрело постоянный характер [6, с. 3]. Усугубляет ситуацию не только нежелание чиновничества вводить эффективный механизм контроля за своими же действиями, но и техническая невозможность всеобъемлющего контроля [3, с. 15–16].

Можно назвать такие факторы, выступающие как общие и непосредственные причины и условия коррупции: 1) недостатки нормативно-правовой базы, которая не приведена к требованиям Конституции Украины и сохраняет превосходство чиновничества над населением, чрезмерную закрытость государственных органов и должностных лиц; 2) отсутствие на нормативном уровне целостной системы средств предупредительного воздействия на причины и условия, способствующие коррупции и коррупционным правонарушениям; 3) пробелы и нечеткость законодательства, предусматривающего ответственность за коррупционные правонарушения и регламентирующего деятельность государственных органов. Кроме того, одной из проблем, которая, по нашему мнению, снижает эффективность механизма противодействия коррупции, является отсутствие в законодательстве разграничения коррупционного деяния и правонарушения, а также наличие значительного перечня видов ответственности, не все из которых по своей природе могут выступать эффективным средством противодействия коррупции.

Поскольку коррупция в Украине носит системный характер, ее искоренение не может ограничиваться результатом разовой кампании. Антикоррупционную политику необходимо сделать постоянной, приоритетной функцией государства, охватывающей все сферы деятельности органов государственной исполнительной власти [4, с. 119]. Такой подход должен реализовываться через административно-правовой механизм противодействия коррупции, который в современных условиях наиболее приемлем для Украины.

Бесспорно, наиболее результативный способ противодействия коррупции – это

устранение причин, ее порождающих, однако быстро устранить такие причины невозможно. Для этого необходимы серьезные экономические, политические и другие реформы, требующие значительных затрат. В то же время это не исключает применение в противодействии коррупции неэкономических (административных или волевых) мероприятий. Они не требуют существенных затрат, менее эффективны, однако являются одной из важных составляющих противодействия коррупции. В целом, по нашему мнению, административные меры борьбы с коррупцией делятся на два крупных блока: принятие соответствующих норм (нормотворчество) и применение норм права (правоприменительная деятельность). Именно поэтому работа по усовершенствованию механизмов, направленных на противодействие коррупции, должна рассматриваться как один из важнейших этапов на пути преодоления такого негативного явления [3, с. 34].

Как любой другой вид деятельности в сфере государственного управления, противодействие коррупции требует соответствующей координации и осуществления за ним контроля со стороны государства и общества. Система обеспечения противодействия коррупции в органах публичной власти – это комплекс согласованных и взаимосвязанных мероприятий кадрового, информационно-аналитического, научно-методического, просветительского, материально-технического и другого характера, направленных на надлежащее обеспечение практической реализации стратегических задач в сфере противодействия коррупции. Элементами такой системы являются также международное сотрудничество и использование зарубежного опыта противодействия коррупции [6, с. 219].

Таким образом, можно говорить о существовании общественных отношений, результатом реализации которых является нарушение законодательства. Учитывая их противоправную природу, не совсем целесообразно говорить о том, что эти отношения подлежат урегулированию. Однако меры, применяемые с целью предотвращения и противодействия коррупции, являются элементами общего механизма правового регулирования общественных отношений, что позволяет согласиться с мнением, что механизм административно-правового предотвращения и противодействия

коррупции следует рассматривать через теорию механизма административно-правового регулирования, а также как его составляющий элемент. В данном случае понятие «механизм правового регулирования» применяется для объединения и систематизации определенных правовых средств, направленных на достижение конкретного результата путем воздействия на общественные отношения.

Вопрос о механизме противодействия коррупции в сфере государственного управления относится к категории ключевых [6, с. 137]. Одним из первых в юридическую науку понятие «механизм правового регулирования» ввел С.С. Алексеев, раскрыв его содержание. По мнению ученого, под таким механизмом следует понимать взятую в единстве совокупность юридических средств, с помощью которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения. В.Н. Хропанюк рассматривает механизм правового регулирования как систему правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядочение общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства [4, с. 120].

Содержание самого термина «механизм» в контексте обеспечения и совершенствования определенных видов деятельности В.Г. Литвинов предлагает рассматривать как совокупность взаимосвязанных компонентов и процесс осуществления деятельности с присущими ему целями, задачами, функциями, методами и так далее [9, с. 161]. Административно-правовой механизм по своей сути является правовым регулированием определенной сферы нормами административного права, которое является комплексным и направленным на достижение единой цели. Следовательно, административно-правовой механизм – это составляющая более общего механизма правового регулирования. Как утверждают исследователи теории государства и права, определение механизма правового регулирования важно для выяснения того, при помощи каких правовых средств достигаются цели упорядочения общественных отношений. Некоторые ученые, анализируя содержание механизма административно-правового регулирования, раскрывают его как совокупность административно-правовых средств, которые воздействуют на отношения, возникающие в процессе



осуществления исполнительной власти, при помощи которых реализуется упорядочение общественных отношений в сфере государственного управления. Однако, несмотря на принятие ряда законодательных и подзаконных актов по вопросам противодействия коррупции и проведение различных по предмету научного поиска исследований по указанным вопросам, единый взгляд на сущность и структуру административно-правового механизма противодействия коррупции так и не выработан [2, с. 189].

В частности, государственно-правовой механизм противодействия коррупции в органах публичной власти определяется как совокупность взаимосвязанных элементов, которые образуют его структуру и направлены на достижение основных целей его функционирования: замедление темпов роста коррупции, уменьшение ее объемов, выявление и прекращение ее проявлений, возобновление законных прав и интересов физических и юридических лиц, устранение последствий коррупционных деяний [1, с. 9]. По мнению С.Г. Стеценко, административно-правовой механизм противодействия коррупции в органах государственной власти представляет собой совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений в сфере административного права; в него входят органические и функциональные составляющие части. Органическими составными частями механизма административно-правового регулирования ученый называет те, которые определяют суть самого явления, то есть без которых не может происходить сам механизм административно-правового регулирования (нормы права, акты реализации норм права и правоотношения). Функциональными составляющими частями механизма административно-правового регулирования, по мнению С.Г. Стеценко, могут считаться те, которые влияют на механизм административно-правового регулирования и в то же время не являются обязательными его элементами. К элементам государственно-правового механизма противодействия коррупции также следует отнести соответствующие меры и средства, которые фрагментарно получили законодательное определение. Так, отдельные разделы в Законе Украины «О предотвращении коррупции» посвяще-

ны регламентации предупредительных (профилактических) мероприятий противодействия коррупции в органах публичной власти. Отдельными разделами Закона регламентируются такие средства противодействия коррупции, как контроль и надзор, а также ответственность за совершение коррупционных деяний и других правонарушений, связанных с коррупцией [2, с. 190].

А.А. Онищук рассматривает механизм административно-правового предотвращения и противодействия коррупции как составляющую механизма административно-правового регулирования. В целом механизм административно-правового противодействия коррупции характеризуется следующими чертами: 1) является системой административно-правовых средств; 2) направлен на урегулирование общественных отношений в процессе предотвращения и противодействия коррупции; 3) противодействие коррупции – это направление деятельности уполномоченных субъектов публичной администрации против любых начатых коррупционных проявлений; 4) состоит из определенных стадий (этапов) реализации; 5) содержит такие элементы, как нормы административного права и их внешнее выражение источника права, публичная администрация, принципы деятельности публичной администрации, индивидуальные акты публичной администрации, административно-правовые отношения, формы административного права, толкование норм административного права, методы административного права, процедуры реализации административно-правовых норм, законность [7, с. 687].

С.С. Серегин считает, что механизмы предупреждения и противодействия коррупции в органах публичной власти – это система действий, направленных на выявление, пресечение, ограничение распространения и предотвращение коррупционных деяний в органах публичной власти [8, с. 136]. Основные направления и задачи борьбы с коррупцией в органах публичной власти Украины должны быть сформированы в систему механизмов правового, экономического, организационного, воспитательного характера в отношении профилактики коррупционных деяний государственных служащих, включая развитие общей культуры отношений власти в украинском обществе. Должна быть принята реальная государ-

ственная стратегия борьбы с коррупцией, в которой необходимо не только декларировать необходимость принятия различных мер к коррумпированным чиновникам, но и обеспечить правовые, экономические, организационные и социальные механизмы минимизации коррупции в органах публичной власти, а также профилактики коррупционных деяний государственных служащих [8, с. 138].

Таким образом, рассматривая механизм правового регулирования и механизм предотвращения и противодействия коррупции как тождественные понятия, можно говорить о том, что механизм предотвращения и противодействия коррупции, как и механизм правового регулирования, состоит из различных элементов, к которым чаще всего относятся нормы права, нормативно-правовые акты, юридические факты, правоотношения, акты применения права и акты реализации прав и обязанностей. Ученые доказывают, что каждый из приведенных элементов выполняет определенную функцию в этом механизме. Так, нормы права определяют правила, по которым участники общественных отношений должны корректировать свое поведение; нормативно-правовые акты выступают вектором дальнейшего развития общественных отношений; юридические факты являются основанием возникновения, изменения и прекращения правоотношений; правоотношения являются реализацией норм права в общественных отношениях; акты применения права и акты реализации прав и обязанностей являются результатом воплощения права в жизнь, как юридические факты они способствуют возникновению, изменению и прекращению правоотношений.

Из сказанного можно сделать вывод, что административно-правовой механизм противодействия коррупции – это система правовых средств, которые интегрированы и организованы таким образом, что позволяют последовательно и эффективно обеспечить правовое регулирование общественных отношений нормами административного права. Поэтому З.С. Гладун считает, что административно-правовой механизм борьбы с коррупцией в органах публичной власти включает установление норм права, запрещающих совершение коррупционных деяний, меры административно-правовой ответственности, определение



перечня субъектов, уполномоченных вести борьбу с коррупцией, и их полномочий.

Выводы. Таким образом, подравная соотношению механизма административно-правового регулирования и механизма противодействия коррупции как общее и частное, следует согласиться с тем, что административно-правовая природа механизма противодействия коррупции проявляется именно в том, что механизм противодействия коррупции является составляющим элементом механизма административно-правового регулирования; следовательно, он подпадает под воздействие административно-правового законодательства как одного из основных средств регулирования общественных отношений.

Относительно непосредственно механизма противодействия коррупции стоит отметить, что взвешенный и научно обоснованный механизм противодействия коррупции является единственным залогом эффективной антикоррупционной деятельности государства, которая должна реализовываться через правовые меры, под которыми необходимо понимать урегулированные нормами права связанные между собой действия компетентных органов государства и их должностных лиц, с помощью которых обеспечивается борьба с коррупцией и которые носят властно-распорядительный характер. Поэтому борьба с проявлениями коррупции должна основываться на сочетании профилактических, правоохранительных и репрессивных мер. При этом, как уже отмечалось, приоритет должен предоставляться мерам превентивного и профилактического направления.

К мерам, которые могут противостоять совершению коррупционных правонарушений, следует отнести такие:

- активное содействие развитию гражданского общества, функционированию его базовых институтов;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов с целью выявления в проектах таких актов норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений;

- создание системы действенного контроля за деятельностью органов публичной власти;

- обеспечение взвешенной и умеренной оптимизации численности государственного аппарата;

- проведение реформирования системы оплаты труда государственных служащих;

- упрощение процедур принятия управленческих и других решений;

- уменьшение служебной зависимости;

- надлежащее материальное обеспечение служащих во избежание функциональных конфликтов в деятельности органов исполнительной власти, прежде всего по сочетанию контрольно-разрешительных и хозяйственных функций;

- формирование эффективной, прозрачной, подконтрольной народу и построенной на научных принципах системы государственного управления, которая функционально и процедурно сводила бы к минимуму возможность возникновения у служащих ситуаций конфликта интересов и злоупотребления ими властными полномочиями;

- формирование антикоррупционного сознания граждан и усиление их антикоррупционной мотивации путем воспитания у граждан высоких нравственных ценностей, повышения уровня правового сознания населения, выработки устойчивой психологической установки относительно правомерного образа жизни, создания атмосферы общественной нетерпимости к коррупционным формам поведения и общественного осуждения лиц, совершивших коррупционные деяния;

- преодоление пассивности общества по восприятию коррупции как угрозы национальной безопасности, реальной угрозы каждому члену общества;

- привлечение широких слоев населения к активному участию в антикоррупционной деятельности.

Список использованной литературы:

1. Бездольный М.Ю. Административно-правовые засады діяльності

органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.Ю. Бездольний ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 16 с.

2. Белік В.О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України / В.О. Белік // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 188–192.

3. Гарашук В.М. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : [монографія] / В.М. Гарашук, А.О. Мухатаєв. – Х. : Право, 2010. – 144 с.

4. Завгородній В.А. Механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії органів внутрішніх справ і громадських організацій у протидії корупції / В.А. Завгородній // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 119–127.

5. Кухарук А.В. Запобігання і протидія корупції в Україні: нові акценти та роль Міністерства юстиції України / А.В. Кухарук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 1. – С. 14–23. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmjju_2011_1_4.pdf.

6. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : [монографія] / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.

7. Онищук О.О. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції / О.О. Онищук // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 686–689. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10oootpk.pdf>.

8. Сьєрогін С.М. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади / С.М. Сьєрогін, С.С. Сьєрогін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/4/01.pdf>.

9. Ткаченко О.В. Адміністративно-правові засады протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Ткаченко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 208 с.