



УДК 342.9

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Юрий ДЕМЬЯНЧУК,

кандидат юридических наук,

докторант кафедры административного права и процесса и таможенной безопасности
Университета государственной фискальной службы Украины

Summary

In the course of the research, the author analyzed the features of modern legislation, in the sphere of counteraction and prevention of corruption in the public service of Ukraine. The main principles of counteracting corruption in the civil service are defined and classified. The possible means of improving Ukrainian legislation in the sphere of moral and ideological measures are also grounded.

Key words: counteracting corruption, preventing corruption, fighting corruption.

Аннотация

В ходе исследования автором проанализированы особенности современного законодательства в сфере противодействия и предотвращения коррупции в государственной службе Украины. Определены и классифицированы основные принципы противодействия коррупции в госслужбе. Также обоснованы возможные средства усовершенствования украинского законодательства в сфере морально-идеологических мероприятий.

Ключевые слова: противодействие коррупции, предотвращение коррупции, борьба с коррупцией.

Постановка проблемы. Вопрос эффективных средств противодействия и предотвращения коррупции является одной из важнейших проблем, которые пытается решить современная Украина. Актуальность данного вопроса обусловлена тем, что коррупция углубляет и провоцирует общественные кризисные явления, подрывает имидж государства на мировой арене, негативно влияет на микро- и макроэкономические процессы, препятствует установлению конструктивного диалога между властью и ответственностью, разрушает основы развития правового государства и гражданского общества. Поэтому разработка и внедрение мероприятий антикоррупционного направления является одной из первоочередных задач современного права.

На пути к реализации этой задачи сделано немало шагов: принято новое антикоррупционное законодательство, ряд нормативно-правовых актов, направленных на предотвращение и противодействие коррупции; ведется постоянный диалог с мировым сообществом по выработке эффективных механизмов противодействия и преодоления коррупции; осуществляются научные исследования по вопросам предотвращения коррупции и борьбы с ней; формируется публицистика антикоррупционного характера. Несмотря на это, коррупция продолжает оставаться одной из актуальных проблем украинского общества.

Целью статьи является исследование основных направлений предотвращения и противодействия коррупции на государственной службе с целью дальнейшей наработки конструктивных предложений по решению проблем коррупции в Украине.

Изложение основного материала. Вопросы предотвращения и противодействия коррупции имеют место в наработках многих исследователей. Так, государственно-правовой механизм противодействия коррупции изучал М.Ю. Бездольный. А.С. Хмара сосредоточил свое внимание на противодействии коррупции со стороны ответственности, И.В. Печенкин – со стороны органов принуждения. Криминологические и уголовно-правовые проблемы противодействия коррупции исследовал Н.И. Мельник. Р.А. Кулаковский определил проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией.

Несмотря на широкий диапазон научных исследований, недостаточно изученным остается вопрос мероприятий по предотвращению и противодействию коррупции на государственной службе, в то время как эта сфера общественной деятельности в значительной мере определяет направление развития государства.

Стремление украинского общества преодолеть коррупцию и минимизировать ее общественно-политические последствия стало основополагающим

направлением современной стратегии развития Украины. Достижение успеха в этом процессе является предпосылкой для демократических преобразований в государстве, укрепления национальной безопасности, роста его экономического потенциала, формирования у общества доверия к власти, улучшения благосостояния граждан Украины.

В условиях интеграции Украины с европейским и мировым сообществом одними из важных аспектов современной государственной правовой политики являются реформирование и совершенствование системы предотвращения и противодействия коррупции.

Государственная служба характеризуется как одна из наиболее благоприятных сфер для возникновения коррупционных рисков. С целью их нейтрализации разрабатываются и предлагаются к внедрению разнонаправленные мероприятия, что в конечном итоге должно привести к усилению добропорядочности власти в Украине.

Совершенствование антикоррупционного законодательства Украины, образование новых антикоррупционных институтов обусловило в последнее время коренные изменения национальной системы предотвращения и противодействия коррупции, что в свою очередь требует учета этих обстоятельств также в организации деятельности государственных служащих, создания новых ведомственных эффективных ме-



ханизмов снижения уровня коррупции, обеспечения условий для добросовестного поведения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства.

Анализ научных работ О.М. Костенко [6, с. 157], И.Л. Машковской [10, с. 70], Ю.П. Мирошник, Е.Д. Скулиш [13, с. 115] и информационно-методических материалов [4] позволил классифицировать меры антикоррупционного характера на государственной службе, объединив их по группам следующих направлений: адаптационное, обеспечение прозрачности и гласности, карательное, организационно-управленческое, правовое, превентивное, социально-экономическое.

Как свидетельствует анализ результатов работ, наибольшее количество мер по преодолению коррупции в государственной службе объединяет в своем составе организационно-управленческое направление. Также значительное внимание исследователи уделяют таким вопросам предотвращения и противодействия коррупции, как обеспечение прозрачности и гласности государственной службы. Можем предположить, что указанный подход к данному вопросу был обусловлен особенностями социально-экономических, политических, правотворческих процессов, условия которых и определили основную направленность антикоррупционных мер. Однако последствия коррупции имеют не только экономические и социальные проблемы. Она также влияет на общественную мораль, разрушает духовные и культурные ценности индивида и социума, препятствует формированию идейных ориентиров нации и народа, деформирует ментальность, приводя к углублению в обществе морально-идеологического кризиса. Такой кризис имеет всепроникающий характер, он охватывает все общественные и государственные институты, в том числе и государственную службу.

С тем, что в украинском обществе в целом и на государственной службе в частности существует морально-идеологический кризис, согласились 82,4% респондентов социологического исследования организации «Transparency International», которое проводилось в течение 2016 г. Однако когда опрашиваемым предложили ранжировать по степени значимости пути преодоления коррупции на государственной службе

и в органах местного самоуправления, то анкетированные отдали такому пункту, как формирование общественной и управленческой морали, третье и четвертое места из семи возможных, а определению государственной, национальной и управленческой идеологии – последние три места [4]. Первые две позиции в рейтинге заняли такие пути преодоления коррупции, как повышение уровня материального благосостояния государственных служащих и обеспечение для них социальных гарантий.

Очевидно, что респонденты недооценивают роль нравственности и идейной стойкости в процессе преодоления коррупции на государственной службе, ставя на первые позиции материальное и социальное обеспечение. Собственно, такая точка зрения опрошенных является практически обоснованной: при низком уровне заработной платы и незначительных социальных гарантиях лица, призванные выполнять функции государства, не способны достойно обеспечить себя и свою семью, поэтому часто обращаются к незаконным способам «наживы».

Однако такое утверждение справедливо только для государственных служащих V–VII категорий должностей, чье материальное вознаграждение за выполненную работу редко позволяет жить на уровне выше среднего. На самом деле масштабные и общественно опасные коррупционные правонарушения осуществляются государственными служащими высших категорий должностей, чьи заработная плата и социальные гарантии обеспечивают безбедную жизнь. Казалось бы, при таких обстоятельствах уровень нравственности и идеологической направленности при выполнении своих профессиональных обязанностей таких госслужащих должен быть высоким. Зато моральные и идеологические убеждения являются искаженными и не играют для них роли ограничителей [11].

Анализируя внедрение антикоррупционной реформы Украины как целостной категории, стоит отметить, что в государстве на этапе существенного перестроения дает о себе знать направление на искоренение коррупции, в частности, путем нормирования антикоррупционной политики как базовой составляющей реформы. Антикоррупционная политика Украи-

ны включает в себя ряд положений по предотвращению и противодействию коррупции, которые содержатся в действующих актах законодательства, подзаконных нормативно-правовых актах и образуют определенную иерархически упорядоченную систему, которая состоит из соответствующих подсистем. Так, В.М. Соловьев, анализируя базы данных отечественных законодательных и нормативно-правовых актов, делает вывод, что антикоррупционная правовая база в Украине на данном этапе является «достаточно разветвленной и объемной: ее образуют примерно 30 основных законов <...> и более 50 подзаконных нормативно-правовых актов антикоррупционного направления» [14, с. 255].

Главным документом, который определяет основные направления антикоррупционной борьбы, механизмы преодоления этой проблемы, а также критерии и этапы реализации государственной антикоррупционной политики, стал Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы» от 14 октября 2014 г. № 1699-VII. Новопринятая стратегия, определяющая приоритеты государственной антикоррупционной политики до 2018 г., реализация которых создаст основу для дальнейших реформ в этой сфере, позволит устранить одну из основных причин неудовлетворительного состояния реформ в сфере антикоррупционной политики в Украине – их фрагментарность, несовершенство институциональной и законодательной антикоррупционной инфраструктуры [3].

Вместе с тем в составе пакета нормативно-правовых актов, регулирующих основные шаги противодействия коррупции, были приняты Закон Украины «О Национальном антикоррупционном бюро Украины», Закон Украины «О предотвращении коррупции» (который определяет принципы формирования, мониторинга, координации внедрения антикоррупционной политики, привлечения институтов и организаций гражданского общества, представителей бизнеса к этим процессам; регулирует превентивную деятельность государственного механизма, направленную на устранение возможностей и стимулов для коррупционного поведения как в публичном, так и в частном секторах, а также предусматривает деятельность



Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции как ключевого элемента институционального обеспечения государственной антикоррупционной политики), Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно определения конечных выгодополучателей юридических лиц и публичных деятелей». Кроме того, указом Президента Украины от 14 октября 2014 г. № 808/2014 создан Национальный совет по вопросам антикоррупционной политики как совещательный орган при Президенте Украины, деятельность которого направлена на полноценное и эффективное выполнение им своих конституционных полномочий в указанной сфере.

Отдельные механизмы противодействия коррупции регламентируются в Законе Украины «О прокуратуре», Законе Украины «О внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Украины относительно неотвратимости наказания за отдельные преступления против основ национальной безопасности и коррупционные преступления» (Закон о заочном осуждении).

Основными антикоррупционными мерами, которые осуществляет государство на постоянной основе, в соответствии с требованиями действующего законодательства [1] являются такие:

- ограничение на использование служебных полномочий или своего служебного положения;
- ограничение относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности;
- ограничение относительно получения подарков;
- предотвращение получения неправомерной выгоды или подарка и обращения с ним;
- ограничение совместной работы близких лиц;
- специальная проверка лиц, претендующих на занятие должностей, связанных с выполнением функций государства в органах госслужбы;
- ограничение после прекращения деятельности, связанной с выполнением функций государства в органах госслужбы;
- финансовый контроль;
- соблюдение требований закона и этических норм поведения государственных служащих;

– предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

– защита лиц, оказывающих помощь в предотвращении и противодействии коррупции;

– запрет на получение льгот, услуг и имущества органами госслужбы;

– прозрачность и доступ к информации.

Из вышеизложенного можем сделать вывод, что на законодательном уровне заложены основные пути эффективной антикоррупционной политики. Однако практика показывает несколько проблем, мешающих эффективной реализации этой политики. Так, небольшая доля привлеченных к административной ответственности чиновников не останавливает госслужащих совершать коррупционные деяния, дает основания полагать об использовании судом недостаточно жесткой позиции относительно коррупционных деяний, а также о возможности ослабления ответственности в результате использования различных подходов к квалификации преступления. Таким образом, сложность преодоления коррупции сегодня связана также с тем, что в таких противоправных деяниях заинтересованы не только представители органов власти, но и бизнесмены и рядовые граждане. Люди склонны дать взятку, даже если ее не требуют, с целью иметь государственное решение в свою пользу как можно быстрее.

Таким образом, имплементация базовых антикоррупционных актов позволит сформировать систему предотвращения и противодействия коррупции, что в свою очередь существенно уменьшит остроту проблемы коррупции [3].

Поэтому вполне естественной выглядит потребность вместе с социально-экономическими, правовыми, организационно-управленческими, карательными, превентивными направлениями борьбы с коррупцией на государственной службе использовать меры, характер которых определялся бы морально-идеологическим направлением.

Морально-идеологические мероприятия антикоррупционного направления должны реализовываться с учетом таких основных принципов: законности, гласности и прозрачности, перманентности, целеустремленности, привлечения общественности к процессу реализации нравственно-идеологических антикор-

рупционных мер, соблюдения векторов консолидации украинского общества и евроинтеграции государства, патриотизма и детерминации национальных интересов, соответствия приоритетным направлениям государственных антикоррупционных мер [7, с. 35].

Подытоживая сказанное, необходимо отметить, что организационно-правовые меры в определенной степени обеспечили предупреждение и противодействие коррупции среди госслужащих. Вместе с тем эта деятельность требует дальнейшего совершенствования, обеспечения комплексного сочетания профилактических, предупредительных и правовых мер, направленных как на безусловное соблюдение норм действующего антикоррупционного законодательства, так и на устранение причин и условий, создающих благоприятную почву для совершения коррупционных правонарушений в сфере служебной деятельности.

Также следует констатировать, что уровень недоверия общества к власти остается высоким. Учитывая это, следует стратегически и тщательно подходить не только к нормализации механизмов корректного функционирования государственных аппаратов, введению превентивных аспектов и мер исправительного характера, но и к созданию действенных механизмов психологического, ментального воспитания населения, что, безусловно, повлияет на положительный результат в будущем.

Таким образом, можно выделить следующие механизмы обеспечения реализации концептуальных мероприятий в практической плоскости:

1) политический (наличие политической воли к преодолению коррупции всеми возможными демократическими мерами, в том числе морально-идеологическими; формирование и реализация четкой государственной антикоррупционной политики; компромиссное сотрудничество по вопросу преодоления коррупции всех политических сил);

2) экономический (обязательный учет ежегодных расходов на финансирование мероприятий из государственного бюджета и местных бюджетов; привлечение средств от отечественных и международных донорских организаций путем подготовки проектов, направленных на реализацию мероприятий);

3) нормативно-правовой (подготовка и принятие Верховной Радой Укра-



ины, центральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в пределах их компетенций нормативно-правовых актов антикоррупционного характера);

4) организационный (Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины формируют законодательное и нормативно-правовое обеспечение реализации мероприятий; центральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий обеспечивают выполнение законодательных и нормативно-правовых актов, направленных на реализацию концептуальных морально-идеологических антикоррупционных мер; другие органы исполнительной власти, местные государственные администрации и органы местного самоуправления обеспечивают достижение тактических целей);

5) кадровый (привлечение к реализации концепции специалистов в сферах юриспруденции, педагогики, психологии, социологии, PR-технологий, маркетинга, политологии, государственного управления и местного самоуправления).

Выводы. Преодоление коррупции в органах госслужбы является одной из первоочередных задач украинского общества, поскольку существующие проявления коррупции негативно влияют на уровень поступлений денежных средств в государственный бюджет, на эффективность деятельности государственных органов и их рейтинг.

В системе изменений антикоррупционного законодательства Украины можно выделить несколько этапов, первый из которых, по нашему мнению, заключается в распространении уголовной ответственности на большую часть коррупционных правонарушений (внесение изменений в Уголовный кодекс Украины и Уголовный процессуальный кодекс Украины), внесении изменений в антикоррупционный закон относительно жестких требований к финансовому контролю государственных служащих и так далее.

Последующие этапы реформирования антикоррупционного законодательства должны предусматривать предоставление независимости и самостоятельности специализированным антикоррупционным органам, деятельность которых направлена именно на сектор государственного управления.

В итоге отметим, что меры противодействия коррупции на государ-

ственной службе должны применяться в комплексе с антикоррупционными мерами социально-экономического, правового, превентивного, карательного, организационно-управленческого характера. Только при таком тандеме предотвращение и противодействие коррупции будут действительно эффективными и результативными. Сущность, цели, задачи, принципы формирования и реализации нравственно-идеологических мер должны быть закреплены в законах Украины. Ожидаемый результат реализации – повышение эффективности борьбы с коррупцией путем нравственного возрождения и идеологического становления украинского народа.

Список использованной литературы:

1. 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.

2. Боднарчук О.Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України : [монографія] / О.Г. Боднарчук. – К. : Центр учбової літератури, 2016. – 462 с.

3. Борцевич П.С. Відповідальність службовців як чинник зміцнення управління державною владою / П.С. Борцевич, Д.О. Бінов // Юридичний вісник. – 2013. – № 1(26). – С. 56–60.

4. Візуалізація даних індексу 2014 // Офіційний веб-сайт TRANSPARENCY INTERNATIONAL Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/scheme.html>.

5. Дементов В.О. Особливості забезпечення соціальної відповідальності державної служби в контексті демократичних перетворень / В.О. Дементов // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1(13). – С. 196–201. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-1/index.html>.

6. Костенко О.М. Про світоглядні основи розбудови прогресивного правопорядку в Україні (до методологічної дискусії у вітчизняній юриспруденції) /

О.М. Костенко // Право України. – 2015. – № 8. – С. 167–185.

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

8. Маліновська В.М. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності / В.М. Маліновська // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 2. – С. 58–65.

9. Марчук М.П. Основні напрями державної політики щодо протидії корупції в Україні / М.П. Марчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/3/111.pdf>.

10. Машковська І.Л. Антикорупційні ініціативи та шляхи їх реалізації в Україні / І.Л. Машковська // Борьба з організованою злочинністю і корупцією. – 2008. – № 19. – С. 138–144.

11. Молдован Е.С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект / Е.С. Молдован [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10mesmia.pdf>.

12. Середюк В.В. Функції юридичної відповідальності в правовій науці України та Польщі / В.В. Середюк // Соціологія права. – 2011. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dspace.nbu.gov.ua/handle/123456789/39602>.

13. Скулиш В.Є. Сутність та значення корупції як кримінально-правового явища / В.Є. Скулиш // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2013. – Вип. 714. – С. 115–119.

14. Соловійов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : [монографія] / В.М. Соловійов. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. – 508 с.

15. Терещук М.М. Юридична відповідальність: теоретико-правовий аналіз / М.М. Терещук // Національний юридичний журнал: теорія і практика. – 2015. – № 2/2(12). – С. 18–21.

16. Яшина Ю.В. Актуальні проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців України / Ю.В. Яшина // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2013. – № 1(10). – С. 64–69.