

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ
СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

ЯФОНКІН АНАТОЛІЙ ОЛЕКСІЙОВИЧ

УДК 342.95:342.841

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ
ЗАХОДИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ СЕРЕД ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
інформаційне право; фінансове право

**Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Науковий керівник:
Коваль Микола Васильович,
кандидат юридичних наук,
професор

Ірпінь – 2013

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	12
1.1. Аналіз сучасного стану запобігання та протидії корупції в Україні	12
1.2. Нормативно-правове регулювання у сфері запобігання та протидії корупції	29
1.3. Державні службовці як суб'єкти, які притягаються до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь	47
Висновки до першого розділу	60
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ СЕРЕД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ	63
2.1. Поняття, ознаки та склад корупційного адміністративного правопорушення	63
2.2. Підстави застосування адміністративної відповідальності відносно державних службовців за корупційні діяння	74
2.3. Характеристика заходів адміністративного припинення корупційних діянь серед державних службовців	95
Висновки до другого розділу	124
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ	128
3.1. Зарубіжний досвід застосування заходів боротьби з корупцією серед державних службовців та його використання в Україні	128
3.2. Напрями удосконалення організаційно-правового регулювання протидії корупції серед державних службовців	155
Висновки до третього розділу	172
ВИСНОВКИ	176
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	182
ДОДАТКИ	203

Вступ

Актуальність теми дослідження. Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини і досягла таких масштабів, що стала чинником, який реально загрожує національній безпеці та конституційному ладу. Вона все глибше укорінюється у повсякденне життя громадян як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер і базуються на єдиній Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки (далі - Національна антикорупційна стратегія)[1] та міжнародних договорах, згоду на обов'язковість дотримання яких надано Верховною Радою України.

В умовах соціально-економічних реформ, які наразі здійснюються у державі, прагнення України до вступу до Європейського Союзу, демократичного шляху розвитку пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити. Це є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності для багатьох держав світу, у тому числі й України, вирішення якої є надзвичайно важливою і складною справою. Не випадково Президент України визначив боротьбу з корупцією пріоритетною у своєї діяльності. “В Україні корупція - це не просто проблема. Це хвороба, яка роз'їдає державу, знекровлює бізнес, виснажує суспільство. І з цією хворобою влада буде боротися не просто жорстко, а жорстоко. За тіньові тендери, обладунки із землею, розкрадання державної власності та бюджетних коштів доведеться відповідати незалежно від партійності чи політичних переконань”[2].

Вирішення поставлених завдань вимагає комплексного наукового дослідження питань не тільки провадження у справах про корупцію та інших

правопорушень, пов'язаних із корупцією, відповідальності за вчинення корупційних дій або її соціальних передумов, а й питань щодо методів боротьби з цим негативним явищем, вдосконалення заходів та поліпшення рівня організації запобігання та протидії корупції”[3, с. 441].

Дослідження різних аспектів боротьби з корупцією, у тому числі адміністративно-правових заходів протидії корупції серед державних службовців, здійснювалося з урахуванням робіт відомих вітчизняних і зарубіжних вчених, серед яких: Г.А. Аванесов, А.Б. Агапов, Л.І. Аркуш, В.А. Бабич, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, К.С. Бельський, З.С. Варналій, Б.В. Волжанкин, А.В. Гайдук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, І.А. Дьомін, С.Д. Дубенко, А.Г. Жуковський, Г.Г. Забарний, Д.Г. Заброда, В.С. Зеленецький, А.Ф. Зелінський, Р.А. Калюжний, В.І. Ігітов, О.Г. Кальман, С.В. Ківалов, Ю.В. Коваленко, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Я.Ю. Кондратьєв, Т.О. Коломієць, А.Т. Комзюк, М.В. Костенников, А.В. Куракин, Н.Ф. Кузнецова, А.Г. Лекарь, В.М. Лопатін, В.В. Лунєєв, М.І. Мельник, А.И. Миколенко, Є.В. Невмержицький, М.С. Малєін, О.Ю. Смоленський, А.І. Редька, О.Я. Прохоренко, Ф.М. Решетников, С.П. Рогульський, О.П. Савчук, В.Е. Севрюгин, О.В. Сердюк, Є.Д. Скуліш, С.М. Стопенчук, О.В. Терещук, Р.М. Тучак, М.І. Хавронюк, А.Н. Чашин, В.К. Шкарупа, Ф.П. Шульженко, І.І. Яцків та ін.

Разом з тим аналіз наукової літератури дає підстави стверджувати, що деякі питання правового регулювання боротьби з корупцією, особливо після прийняття нових законодавчих актів із запобігання та протидії корупції, окреслили ряд проблем, які потребують нового підходу до їх вирішення на сучасному етапі державотворення в Україні. Також слід зазначити, що деякі ключові питання до сьогодні не знайшли своєї відповіді з боку науковців, зокрема не висвітлені питання застосування адміністративно-профілактичних заходів запобігання та протидії корупції серед державних службовців, коло яких порівняно з попереднім Законом законодавець розширив, та інші

пов'язані з цією проблемою питання.

Вказані обставини зумовили актуальність дослідження проблем запобігання та протидії корупції на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження ґрунтується на “Положеннях Указу Президента України № 1001/2011 від 1 вересня 2011 року “Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки”, № 870/2009 від 27 жовтня 2009 року “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року “Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції”. Дисертація є складовою частиною науково-дослідних робіт науково-дослідного інституту фінансового права Національного університету державної податкової служби України “Визначення корупційних ризиків у діяльності органів Державної податкової служби України, у тому числі в ході адміністрування та відшкодування податку на додану вартість” (державна реєстрація 0108U000049) та кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України “Організаційно-правові аспекти правоохоронної діяльності в сфері оподаткування” (державна реєстрація 0105U000657).

Тема дисертації була затверджена Вченою радою Національного університету державної податкової служби України 23 квітня 2008 року (протокол № 8) та розглянута координаційним бюро відповідного відділення Академії правових наук України, має позитивний відгук щодо актуальності, коректності формулювання і доцільності дослідження у вигляді дисертації за спеціальністю 12.00.07.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, досягнень науки, вивчення передового досвіду зарубіжних країн у сфері протидії проявам корупції, а

також узагальнення практики застосування адміністративних заходів здійснити дослідження теоретичних засад та стану правового регулювання з питань адміністративних заходів протидії корупції серед державних службовців і на цій основі сформулювати відповідні пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері державної діяльності.

Для досягнення поставленої мети в процесі дисертаційного дослідження були висунуті та вирішувалися такі основні завдання:

- проаналізувати сучасний стан запобігання та протидії корупції в Україні та його нормативно-правове регулювання;
- охарактеризувати коло державних службовців, які є сьогодні суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення;
- проаналізувати склад корупційного адміністративного правопорушення згідно з новим антикорупційним законодавством;
- обґрунтувати, згідно з чинним законодавством, підстави застосування адміністративної відповідальності до державних службовців за скоєння ними корупційних правопорушень та доцільність застосування певних адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції серед державних службовців на сучасному етапі розвитку нашої держави;
- здійснити аналіз зарубіжного досвіду застосування заходів боротьби з корупцією серед державних службовців та його використання в Україні;
- окреслити напрями подальшого удосконалення правового регулювання та організаційного забезпечення протидії корупції серед державних службовців.

Об'єкт дослідження – суспільно-правові відносини, які виникають у сфері запобігання та протидії корупції серед державних службовців.

Предмет дослідження – адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією серед державних службовців в Україні.

Методи дослідження. Відповідно до мети і завдань дослідження в роботі використано сукупність дослідницьких методів сучасної гносеології.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є теорія пізнання соціально-правових явищ, а також наукові принципи і концептуальні положення, розроблені спеціалістами в галузі адміністративного права та профілактики правопорушень.

Застосування методу структурно-функціонального аналізу дозволило сформулювати уявлення про корупцію як багатоаспектне, системне явище, що має різноманітні прояви, визначити його соціальну обумовленість, закономірності та тенденції розвитку, вплив на різні соціальні процеси. Аналіз стану корупції та антикорупційної діяльності в Україні сприяв виявленню недоліків антикорупційного законодавства, практики його застосовування та опрацюванню пропозицій щодо їх удосконалення (підрозділи 1.1, 1.2). Історико-правовий метод використовувався для розкриття генезису корупції, законодавчих та інших державних засобів її обмеження, а також реалізації у дослідженні положень адміністративного права (підрозділи 1.1, 1.2). Діалектичний метод застосовувався під час аналізу понять “корупція” та “адміністративне корупційне правопорушення” (підрозділ 1.1, 1.3, 2.1).

Порівняльно-правовий метод визначив зміст та процедуру вивчення антикорупційного законодавства інших країн, міжнародних антикорупційних стандартів (підрозділ 3.1). Використання методів статистичного аналізу дозволило зробити відповідні висновки щодо рівня та географії корупції, розкрити основні тенденції її розвитку в сучасній Україні, сформулювати пропозиції, спрямовані на вдосконалення антикорупційної діяльності (підрозділи 1.1, 1.2, 3.1, 3.2). Системний підхід дозволив показати системний характер антикорупційної діяльності, взаємозв'язок її елементів, визначити її основні напрями та їх зміст (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Соціологічні методи використовувалися при вивченні практики застосування норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, які передбачають відповідальність за корупційні правопорушення, Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” (підрозділи 1.3, 2.2).

Емпіричну базу дослідження становлять Конституція України, антикорупційне законодавство, відомчі нормативні акти державної служби; матеріали щодо корупційних правопорушень державними службовцями; узагальнення статистичних даних та аналітичних довідок, а також діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в рамках зазначеної роботи комплексно досліджені питання адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції серед державних службовців на сучасному етапі державотворення України, окреслені проблеми у цій сфері та сформульовані наукові положення і рекомендації щодо їх вирішення, зокрема:

вперше:

- запропоновано здійснювати моніторинг поточного законодавства щодо виявлення в ньому корупційних ризиків, результатом якого має бути проведення антикорупційної експертизи усіх чинних нормативно-правових актів;

- дано авторське визначення поняття антикорупційного моніторингу як у сфері правотворчості, так і у сфері правозастосування, під яким слід розуміти діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та неурядових формувань щодо виявлення корупційних ризиків, спостереження за їх розвитком та прийняття превентивних заходів щодо недопущення розвитку діянь (дій або бездіяльності), які мають ознаки корупційного правопорушення;

дістало подальшого розвитку:

- систематизація адміністративних корупційних правопорушень, вчинених державними службовцями шляхом виділення їх у три групи, а саме: порушення спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції; порушення вимог фінансового контролю; невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції;

- визначення понять “корупція”, “корупційні правопорушення”, “суб’єкти відповідальності за корупційні правопорушення” з урахуванням вимог оновленого антикорупційного законодавства;

- чинники, що зумовлюють корупційну поведінку державних службовців на сучасному етапі розвитку суспільства, а саме: намагання на законодавчому рівні вирішити свої бізнесові інтереси окремими представниками влади, наявність великої кількості осіб, які мають статус недоторканості;

- напрями використання досвіду зарубіжних держав щодо запобігання та протидії корупції в Україні в частині зменшення рівня корупції в державі;

- положення про заходи адміністративного попередження корупційних діянь серед державних службовців та здійснено систематизацію таких заходів;

удосконалено:

- порядок прийняття рішень та процедури їх реалізації відносно застосування окремих адміністративних заходів щодо запобігання корупційним проявам державних службовців вищого рівня (I–III рангів);

- визначення сутності профілактичних заходів, що застосовуються суб’єктами запобігання та протидії корупції серед державних службовців при здійсненні регулятивної, охоронної та виховної функцій.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що одержані в результаті дослідження висновки та пропозиції можуть бути використані:

- *у сфері правотворчості* – для вдосконалення правового регулювання у сфері запобігання та протидії корупції шляхом внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів;

- *у науково-дослідній сфері* – при підготовці звіту за науково-дослідною роботою “Визначення корупційних ризиків у діяльності органів

Державної податкової служби України, у тому числі в ході адміністрування та відшкодування податку на додану вартість” у Науково-дослідному інституті фінансового права, зокрема результати дослідження сприяли уточненню поняття “протидія корупції”, визначенню його змісту та ознак, розробці напрямів організаційно-правового забезпечення діяльності органів ДПС України та адміністративного попередження у боротьбі з корупцією серед державних службовців в Україні (акт впровадження від 19 березня 2009 р. № 45);

– *у практичній діяльності* – компетентними органами при застосуванні адміністративно-правових заходів щодо державних службовців за корупційні правопорушення;

– *у навчальному процесі* – у навчально-методичних матеріалах при підготовці та перепідготовці фахівців системи державної податкової служби в Інституті післядипломної освіти Державної податкової служби України, а також під час викладання адміністративного, кримінального, господарського права, адміністративного та кримінального процесу у Національному університеті державної податкової служби України (акти впровадження від 5 березня 2009 р).

Деякі положення, які сформульовані у дисертації мають дискусійний характер і можуть слугувати матеріалом для подальших досліджень у цьому напрямі.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною завершеною роботою. Основні положення, висновки, рекомендації та пропозиції, що характеризують наукову новизну та практичне значення отриманих результатів дисертаційного дослідження, що виносяться на захист, розроблено автором самостійно. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам, у дисертації не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні положення та рекомендації практичного характеру, які містяться в дисертаційному дослідженні, були оприлюднені дисертантом на засіданнях кафедри

адміністративного права та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України, а також на науково-практичних конференціях та під час проведення круглих столів: “Організаційно-правове забезпечення діяльності контролюючих та правоохоронних органів у сфері господарювання: проблеми сьогодення та перспективи розвитку” (Ірпінь, 2008); “Господарсько-правове, цивільно-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку сучасної економіки України” (Донецьк, 2008), “Тенденції та перспективи розвитку податкової системи України” (Ірпінь, 2008); “Сучасні проблеми надання адвокатами правової допомоги при застосуванні Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” (Харків, 2010); “Актуальні питання реформування правової системи України” (Луцьк, 2010); “Сучасні виклики для України у сфері політики, економіки та права в умовах глобалізації” (Ірпінь, 2010); “Напрями удосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності” (Ірпінь, 2010); “Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: 60 років Європейських цінностей” (Донецьк, 2010); “Напрями удосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності” (Ірпінь, 2011); “Право і держава в умовах глобалізації та регіоналізації” (Ірпінь, 2011); “Становлення держави та права в умовах глобалізації: теоретичний та практичний аспект” (Київ, 2012) та ін.

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження дістали відображення у п’яти наукових статтях, які опубліковані у фахових виданнях, затверджених ВАКом України, дванадцять – у тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 209 сторінок, із них основний текст займає 181. Кількість використаних джерел становить 200 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Аналіз сучасного стану запобігання та протидії корупції

Проблеми корупції є однією з найбільш болючих точок розвитку держави. вирішення якої залишається однією з гострих і складних завдань на шляху становлення України як незалежної демократичної, правової і соціальної країни. Саме корупція вразила більшість сфер суспільного життя, створила соціальну напругу, породила у громадян невпевненість у здатність влади здійснити організаційні та практичні заходи щодо подолання системної кризи, реально протистоїть конституційному і суспільному ладу, є причиною небувалого зростання в Україні “тіньової” економіки та економічної злочинності. Вона проникла у владні інституції, залучила у свої тенета окремих політичних і громадських діячів.[4, с. 4].

В Україні до сьогодні немає вичерпного аналізу зв'язків між рівнем корупції в державі та незадовільною роботою економічної та політичної системи, немає відповіді на те, що є причиною, а що наслідком цього явища. Все це обумовлює складність планування та реалізації програм протидії корупції та її викорінення. Нарешті, з цього виплаває безперспективність, навіть небезпека спроб перемогти корупцію швидко, особливо із застосуванням лише репресивних заходів. Як будь-яке негативне суспільне явище, корупцію неможливо викоринити повністю і остаточно. Але знизити її рівень до окремих епізоотичних явищ можливо. [5, с. 329].

Варто нагадати, що за часів Радянського Союзу про вітчизняну корупцію майже не згадувалося. Незважаючи на те, що в СРСР з середини п'ятидесятих років до 1986 р. кількість зареєстрованих розкрадань державного майна зростає в 2,5 рази, а хабарництво – у 25 разів [6, с. 337], вважалося, що корупція притаманна виключно буржуазному суспільству та державі.

Найперше офіційне визнання наявності корупції в СРСР відбулося в 1989 році. У постанові З'їзду народних депутатів № 976-1 від 23.12.1989 р.

йшлося про зрощування злочинних груп з корумпованими посадовими особами радянської держави. Крім того, у постанові Зізду «Про посилення боротьби з організованою злочинністю» містилося доручення Раді Міністрів СРСР розробити комплекс заходів, спрямованих на усунення причин і умов корупції, тіньової економіки, організованої злочинності. Указом Президента СРСР від 04.02.1991 р. боротьба з корупцією поряд з іншими найбільш небезпечними проявами злочинності покладалася на систему спеціалізованих підрозділів МВС СРСР [7, с. 280-285]. Але поняття корупції в зазначених правових актах не розкривалося і законодавчого визначення в радянський період воно не одержало. Подібне ставлення до проблем боротьби з корупцією було характерним певний час і в незалежній Україні.

Слід відмітити, що у 2010 році рівень корупції в державі зменшився у порівнянні з 2009 роком на декілька пунктів (додаток 1). Але у 2011 році, за даними щорічної доповіді, що була розповсюджена у Берліні неурядовою міжнародною організацією по боротьбі з корупцією та дослідженню рівня корупції у всьому світі Transparency International, Україна змістилась з 134 місця у 2010 році на 152 місце у 2011 році. Із 183 країн світу Україна це місце займає разом з Таджикистаном. Вище цих двох держав знаходиться Уганда, а нижче – Центральноафриканська Республіка. Незважаючи на те, що Президентом України затверджена Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки, поліпшення результатів протидії корупції не помітно [8, с. 3], вона залишається тотально враженою корупцією, яка поширена практично у всій державі та у всіх державних установах, на всіх рівнях. Корупційні схеми, тісно вплетені в соціальні відносини, роблять корупцію в державі системним фактором, що в свою чергу руйнує усі сфери суспільного життя.

Не можна стверджувати, що в Україні зовсім не ведеться боротьба з корупцією. Аналіз офіційних статистичних даних, які ведуть облік корупційних правопорушень, свідчить про те, що щорічно складається від чотирьох до шести тисяч адміністративних протоколів про корупційні правопорушення, вчинених переважно державними службовцями самого низького рівня і що дві третини справ про адміністративні протиправні

діяння судами закриваються за відсутністю складу такого діяння. Це свідчить про складність доведення таких дій із-за недосконалості законодавства, спрямованого на подолання корупційних дій.

Об'єктивно оцінити рівень і масштаби поширеності корупції в державі практично неможливо через те, що до сьогодні не розроблені критерії оцінки цього явища. Чинна державна статистика не відображає реального стану справ, її дані не корелюються між різними відомствами і тому викривлюють реальні кінцеві результати боротьби з такими діяннями.

У виданій за підтримкою Координатора проектів ОБСЄ в Україні “Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні”, яке присвячено методологічним засадам рівня корупції в Україні та призначено для фахівців державних органів та неурядових організацій, задіяних у сфері протидії корупції, висловлені виключно погляди авторів й вони не відображають офіційну позицію Координатора проектів ОБСЄ в Україні[9].

Не можна не погодитися з результатами проведених досліджень, у тому числі соціологічних, за допомогою яких виявлені такі основні причини виникнення і поширення корупції в Україні: недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; недосконалість адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість); наявність у органів державної влади та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, широкого спектра дискреційних повноважень; невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень; несприятливий режим підприємницької діяльності та наявність економічних пільг для певних категорій підприємців; низька ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, органами прокуратури та судами, щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності; толерантність та відсутність критичного ставлення

суспільства до проявів корупції; сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату[1].

Не можна також не погодитись з поглядами науковця З.С. Варналія, який основними причинами виникнення корупції в Україні вважає: нерівномірність розвитку ринкового господарства; розшарування суспільства на бідних і багатих; суперечність між швидкозмінними умовами ринкового господарства та чинними законодавством; суперечність між законодавчою та морально-етичною нормами підприємництва; суперечності в політичній системі, які представлені владою і бізнесом; потреба у виживанні населення в складних умовах становлення ринкових відносин; створення штучного дефіциту ресурсів; зволікання у прийнятті рішення[10, с.12-13].

Слід відмітити, що однією з причин зростання корупції серед державних службовців нижчого рівня, науковці вважають й практика це підтверджує, критично низькій рівень оплати їх праці, за яку практично не можна людині повноцінно існувати. У 2010 році 78% державних службовців в Україні отримували заробітну плату у розмірі 1243 грн, а мінімальна заробітна плата державного службовця складала 907 грн. Для порівняння середня заробітна плата прибиральниці складає 1000 грн. у місяць.

Нагадаємо, що після першого слухання Верховною радою України проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2012 рік” 20 жовтня 2011 року Центральний Комітет (далі ЦК) профспілки направив листи до комітетів Верховної Ради України з питань бюджету, з питань соціальної політики та праці, з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, з питань економічної політики, з питань сім’ї, молодіжної політики, спорту та туризму стосовно підвищення заробітної плати працівникам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з відповідним збільшенням видатків на оплату праці на 2012 рік.

В зверненні зазначалося що, «ЦК профспілки, проаналізувавши проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2012 рік”, висловлює стурбованість питанням оплати праці працівників органів виконавчої влади

та органів місцевого самоврядування. На протязі останніх років, в результаті недофінансування державою органів виконавчої влади, асигнувань, що надходять, достатньо лише на обов'язкові виплати (оклад, ранг та вислуга років) згідно із штатним розписом.

Відповідно до ст. 33 Закону України “Про державну службу” скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та фінансування інших передбачених цим законом гарантій, пільг і компенсацій[11].

Наразі середня заробітна плата спеціалістів державного управління з стажем роботи понад 10 років становить 1376 гривень, до видачі – 1127 грн., тоді як середня по Україні складає 2550 грн.

Спеціалісти складають 73,4% від загальної чисельності державних службовців України, і їх заробітну плату у розмірі, який трохи перевищує межу бідності, не можна вважати достатньою. Згідно з діючими умовами оплати праці державних службовців рівень оплати праці цієї категорії осіб є необґрунтовано низьким та потребує збільшення. З лютого 2008 року заробітна плата працівникам державних управлінь жодного разу не переглядалася. Щорічно видатки на оплату праці в державному бюджеті тільки зменшуються. Такий підхід з боку держави до формування заробітної плати державних службовців, особливо в умовах фінансової кризи, є не перспективним, тому що саме ця категорія працюючих впроваджує політику держави в життя. Не можна очікувати позитивних результатів у роботі від державного службовця, праця якого оцінюється на рівні працівника, який виконує некваліфіковану роботу[12].

Враховуючи те, що суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових обов'язків та мають дбати про позитивний авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, рівень їх оплати, дорожити своїм ім'ям та статусом[13], з метою підвищення їх матеріального становища

пропонуємо дозволити державним службовцям нижчого рівня займатися, крім законодавчо визнаних певних видів діяльності, й іншими видами діяльності, не пов'язаними з їх професійною діяльністю та в поза робочий час. Для цього необхідно внести відповідні зміни до статті 7 Закону.

Сьогодні, відповідно до Закону державним службовцям забороняється займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) та виконувати роботу на умовах сумісництва, тобто вони не мають права на додатковий підробіток, на відміну від працівників інших бюджетних галузей. А на посадах спеціалістів зазвичай працюють молоді люди з вищою освітою, одружені, які мають дітей і в більшості випадків не мають житла. За таких умов держава сама спонукає державних службовців шукати альтернативні шляхи вирішення своїх матеріальних проблем заради фізичного виживання, що нерідко приводить до корупційних дій у сфері використання ними своїх службових повноважень. Цей вид корупції серед державних службовців науковці вважають корупцією, яка породжена бідністю.

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо з метою врегулювання питання підвищення реальної заробітної плати окремим категоріям працівників апаратів органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та урегулювання міжпосадових співвідношень посадових окладів, внести зміни до Закону України "Про Державний бюджет України на 2012 рік стосовно фінансування в повному обсязі витрат на оплату праці (посадовий оклад, надбавка за ранг державного службовця, за вислугу років, інші надбавки, премії, доплати, матеріальні допомоги для вирішення соціально-побутових питань та на оздоровлення), а також врегулюванню в законодавчому порядку системи оплати праці державних службовців.

Слід звернути увагу на те, що жодних зусиль з боку держави нічого не варто без підтримки антикорупційної політики з боку громадянського суспільства. З цього приводу необхідно зазначити, що на сьогодні в Україні у

сфері запобігання і протидії корупції активно функціонує чимала кількість громадських організацій, однак діяльність переважної більшості з них зведена до функцій надання безоплатної правової допомоги громадянам або спрямована на спроби “підмінити” правоохоронні органи.

Аналіз міжнародної практики у сфері залучення громадськості до запобігання та протидії корупції свідчить, що існує низка механізмів участі неурядових організацій в антикорупційних заходах, які, на жаль, в Україні не застосовуються.

Думка громадян про покращення стану корупції лише шляхом застосування жорстоких каральних заходів є, на нашу думку, помилковою.

Міністерство внутрішніх справ України констатує підвищення рівня злочинності в державі за 2011 рік, зокрема у сфері державного управління. Протягом 2011 року співробітниками Служби безпеки України в сфері протидії корупції в державних органах влади та місцевого самоврядування порушено 472 кримінальні справи за ознаками службових злочинів, із них за ст. 368 (одержання хабара) ККУ – 105. Стосовно державних службовців 1-3 категорії порушено 12 кримінальних справ, з яких за фактами хабарництва - 8. Стосовно зазначеної категорії посадовців складено 180 адміністративних протоколів про корупційні правопорушення. У сфері протидії службовим зловживанням та корупційним проявам в органах судової влади складено 3 адміністративних протоколи про корупційні діяння. Тобто рівень корумпованості чиновницького апарату дуже великий, тому пріоритети боротьби у цьому напрямку повинні стати одним із найголовніших задач, адже авторитет влади залежить від рівня боротьби з хабарництвом та корупцією, які, на жаль, у нас в державі є, – наголосив міністр МВС України.

Відомо, що наявні форми звітності правоохоронних органів охоплюють лише адміністративні корупційні правопорушення і залишають поза увагою облік фактів корупції кримінального характеру, що позбавляє можливості глибоко оцінити стан цієї роботи і оперативно реагувати на недоліки.

Фактично не забезпечуються об'єктивність і повнота звітності інших державних органів щодо результатів боротьби з корупцією. Існують великі розбіжності між звітними даними правоохоронних органів та інших органів виконавчої влади.

Основними причинами таких розбіжностей є недосконалість, а іноді й відсутність належної взаємодії правоохоронних органів з іншими органами виконавчої влади, наявність недоліків в інформуванні судами державних органів, подання недостовірної звітності окремими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. В результаті мають місце непоодинокі випадки, коли у звітах центральних органів враховуються не всі порушення, скоєнні державними органами підвідомчих їм органів і територіальних підрозділів.

Статистичні дані, що узагальнює Міністерство внутрішніх справ України містять лише зведені дані про кількість складених та направлених до суду адміністративних протоколів щодо корупційних правопорушень, у той самий час результати розгляду їх судами у звітності не передбачені. Крім того, допускаються помилки щодо визначення належності державних службовців до тих чи інших категорій, в результаті чого викривляється реальний стан справ.

На об'єктивності статистики щодо протидії корупції негативно позначається і те, що суди не завжди направляють у встановлений термін до відповідного органу постанови про накладення адміністративного стягнення. Окремі суди надсилають інформацію лише у разі прийняття постанови про накладення адміністративного стягнення з вимогою звільнення державного службовця із займаної посади.

За таких обставин неможливо за статистичними даними дати повну, виважену та об'єктивну характеристику стану корупції. Вони характеризують лише один бік проблеми (активність правоохоронних органів), але ні в якому разі не масштаби корупції в державі.

Слід звернути увагу на те, що статистичних даних про корупцію в вищих ешелонах української влади взагалі не існує. Це наводить на думку, що «верхню» корупцію взагалі приховують, тому довіряти повністю таким даним немає сенсу. Науковці, спеціалісти по протидії корупції для визначення рівня корупції звертаються до соціологічних досліджень.

На жаль, на наш погляд, офіційна статистика не здатна фіксувати ні масштаби, ні причини, ні систему, ні різновиди та обсяги корупційної діяльності з різних причин. Тільки соціологічні дослідження, зокрема експертні оцінки, дають більш-менш реальне уявлення про це явище. Звісно, не точну картину, оскільки соціологія — не точна наука. Не спекуючи на точності, національний соціологічний моніторинг з проблем корупції здатний заповнити інформаційний вакуум корумпованості українського суспільства, забезпечуючи необхідну базу для аналізу та прийняття антикорупційних програм і практичних заходів.

З цією метою Кабінетом Міністрів України прийнята постанова від 12 жовтня 2011 року №1072 "Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення"[14] та від 20 жовтня 2011 року №1094 "Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції"[15].

Немає сумнівів в тому, що антикорупційна діяльність не зводиться лише до боротьби з корупціонерами. Таке системне явище як корупція долається шляхом системних комплексних заходів. Тому головним є викорінення причин, що сприяють корупції, формування антикорупційної свідомості та антикорупційного клімату в суспільстві.

У своєму дослідженні, на основі аналізу опитування громадян України, проведених автором та іншими суб'єктами, спробуємо навести, як ними

сприймається корупція, які із сфер суспільства найбільш корумповані, визначити шляхи її подолання.

Проведені за останні роки в Україні дослідження з питань запобігання та протидії корупції свідчать саме про проблему не просто толерантного ставлення всього суспільства до корупції, а про використання корупції як "ефективної рушійної сили" при отриманні позитивних результатів врегулювання різного роду проблем. Саме таке ставлення суспільства до корупції є однією з багатьох складових, що дозволяють корупції поширюватися в державі. У зв'язку з цим застосування репресивного антикорупційного законодавства, спрямованого лише на покарання публічних службовців, без усунення факторів, що живлять та породжують корупцію, не приносило та і не могло принести жодних відчутних результатів щодо зниження її рівня[16].

За результатами опитування 10 тис. респондентів кожний раз (по 400 у кожному регіоні України), проведених Київським інститутом соціології та Європейською досліджувальною асоціацією рівень корупції в Україні у 2011 році значно зріз у порівнянні з попередніми роками. Так, самими корумпованими в державі громадяни України вважають працівників державної автоінспекції (далі ДАІ) - 64,4%, друге місце посідають суди та медичні працівники – 60,3%, далі: міліція - 59,1%; прокуратура – 51,1%; Вузи – 47, 1%; органи по земельних питаннях – 45,9%. (додаток 2)

Відповідно цього опитування, всього 5% респондентів визнали, що рівень корупції в Україні в 2011 році зменшилася у порівнянні з 2009 роком. В той же час більш 41% вважають, що він зріз, а 39% впевнені, що не змінився[17].

Слід нагадати, що гасло посилення боротьби з корупцією було одним із головних у передвиборній кампанії Президента України – і, можливо, найбільш дієвим, оскільки громадяни вважають рівень корупції в Україні дуже високим. Так, рівень корумпованості суспільства в цілому оцінений у 3,5 бала; органів влади – від 3,7 стосовно Президента до 4 балів стосовно

депутатського корпусу. Найбільш корумпованими, на думку громадян, є правоохоронні органи та органи правосуддя: прокуратура – 4,1; суди та міліція – по 4,1 бала (оцінки – на рівні 2009р.) (додаток 3).

Водночас, у лютому 2011р. оцінки боротьби з корупцією в Україні виявилися дуже низькими: від 2,4 з боку Президента, до 2,1 – Прокуратури, судів, міліції (додаток 4).

При цьому, громадяни: не вірять, що органи, покликані захищати право, закон і безпеку, діють відповідно своєму призначенню. Так, відносна більшість (44,5%) опитаних упевнені, що СБУ захищає насамперед інтереси представників діючої української влади. І лише 24,4% дотримуються думки, що СБУ захищає насамперед національні інтереси України (додаток 5); засвідчують упевненість у тому, що представники влади не зацікавлені в боротьбі з корупцією. Найбільшою мірою це стосується парламентарів (на їх незацікавленість вказали 67,7% опитаних), Парламенту загалом (62,2%), міліції (68,5%), судів (67,1%), прокуратури (64,6%), центральної влади загалом (52,3%), меншою мірою – Президента (43,6%) і Прем'єр-міністра (48,7%). Однак ще менше опитаних вказують на зацікавленість цих осіб у боротьбі з корупцією (35,5% і 30,5%, відповідно) (додаток 6); не вважають, що боротьба з корупцією ведеться системно та послідовно. Найбільш поширеною є точка зору, що ведеться вона вибірково, антикорупційні заходи застосовуються не до всіх (47%), а 27,5% громадян упевнені, що боротьба з корупцією не ведеться зовсім (додаток 7); дотримуються думки про необхідність застосування однакових підходів як до провладних, так до опозиційних політиків у боротьбі з корупцією. Про це свідчить категорична незгода опитаних з твердженням “якщо Президент зможе припинити корупцію і хабарництво в державі, то йому можна пробачити його власну корумпованість” (не згодні – 83%, згодні – 7,3%, (додаток 8); дедалі більше схиляються до думки, що порушення кримінальних справ проти представників попередньої влади є політичними переслідуваннями опонентів. Так, у жовтні 2010р. лише третина опитаних вважали, що

зазначені справи зумовлені прагненням розправи з політичними опонентами, в лютому 2011р. – 43,6%; в жовтні думку, що влада керується прагненням відновлення справедливості, поділяли 26,8%, в лютому – 20,8% (додаток 9).

При оцінюванні корупційних ризиків у різних ситуаціях підприємницької діяльності виявилось, що найбільш високі корупційні ризики підприємці вбачають у сфері контрольно-наглядової діяльності – можливість адміністративним органам самим ухвалювати рішення про припинення чи заборону діяльності підприємця за порушення правил (81% підприємців віднесли це до дуже високого ризику корупції), спрямованість контрольно-наглядових органів на обов'язкове виявлення порушень (78%), існування значних “вилок” у визначенні розміру штрафів (76%), визначення одних і тих же порушень як адміністративного проступку чи як злочину (75%), різні покарання за ті самі порушення у різних законах (69%). У сфері надання адміністративних послуг до ситуацій найвищих корупційних ризиків підприємці віднесли: загальну складність процедури багатьох адміністративних послуг (69%) та необґрунтовано великі строки надання послуг (66%).

У сфері надання адміністративних послуг до ситуацій найвищих корупційних ризиків підприємці віднесли: загальну складність процедури багатьох адміністративних послуг (69%) та необґрунтовано великі строки надання послуг (66%).

В основному, жертви корупції не вдаються до захисту своїх порушених прав. Основною причиною не оскарження дій посадовця залишається впевненість, що така спроба все одно буде марною. Серед населення лише 6% у разі вимагання хабара поскаржаться керівництву відповідного органу, 5% – готові звернутися до правоохоронних органів, 3% – до суду, менш ніж 2% – до вищих інстанцій (Президента, прем'єр-міністра, мера тощо), у засоби масової інформації (далі ЗМІ), до громадських організацій. Серед підприємців готовність протистояти вимаганню хабара дещо вища: 11% готові звернутися до правоохоронних органів, 7% – поскаржитися керівникам

службовця, 8% – звернутися до ЗМІ, 10% – до громадських організацій, 4% – до вищих інстанцій. Водночас у більшості своїй і населення (36%), і підприємці (29%) готові дати хабара (населення – 36%, підприємці – 29%), відмовитися від вирішення питання (населення – 16%, підприємці – 6%) або просто не знають, як вчинити у цьому разі (населення – 31%, підприємці – 24%)[18].

Порівняльний аналіз досліджень 2007 та 2009 років указує на скорочення реального досвіду корупції, однак в той же час - на зростання сприйняття поширеності корупції. Загальний рівень корупції в Україні залишається дуже високим, хоча дослідження 2009 року зафіксувало деяке його зниження в окремих сферах суспільного життя. Якщо у 2007 році 67% респондентів указали на те, що вони були втягнуті в корупційні стосунки з посадовцями протягом останніх 12 місяців, то в 2009 році - 62,5%(додаток 1).

Вивчення окремих видів корупції показує, що вимагання хабарів скоротилось з 25,6% у 2007 році до 22,1% у 2009 році. Добровільне пропонування хабара скоротилось із 13,1% у 2007 році до 9,9% у 2009 році. Використання особистих зв'язків скоротилось в середньому із 23,4% у 2008 році до 13,7% у 2009 році. Проте варто зазначити, що показники рівня корупції для різних владних функцій різняться – в деяких з них рівень корупції зріс, а в інших, навпаки, – знизився[19, с.4].

У 2010 році кількість громадян, які готові відстоювати свої власні права при зіткненні з корупціонерами збільшилось в порівнянні з 2009 роком. Найактивніша група, яка готова протистояти корупції представлена громадянами з вищим рівнем освіти й добробуту, чоловіками, молоддю, тобто тими, хто має найбільший досвід корупції

За останній рік, згідно з результатами опитування, 28% населення довелося давати хабарі (надавати вимушені послуги чи дарунки). Серед підприємців цей відсоток істотно вищий – 48%. Не давали хабарів протягом року 61% населення і 37% підприємців. Значна частина опитаних відмовилася відповідати на це запитання (11% населення і 15% підприємців).

Більшість населення вважає, що засоби масової інформації повинні бути більш активними щодо викриття корупції та висвітлення розслідування корупційних випадків. Менша частка громадян України знає (від 18% у 2007 році до 21,7% у 2009 році) про антикорупційну діяльність Кабінету Міністрів України. Заходи, вжиті місцевими органами влади, видаються населенню найефективнішими, проте сприйняття ефективності усіх інших антикорупційних програм дещо знизилась за останній рік.

Довіра громадян України до публічних органів влади критично низька, і на сьогодні, незважаючи на великі зусилля з боку Президента України, Уряду, Верховної Ради та інших органів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, немає ознак покращення ситуації, у сприйнятті громадян поширеність корупції зросла в багатьох державних структурах. Вона залежить від багатьох чинників: сприйняття ефективності роботи влади, наявності економічного зростання, ефективності управління, відкритості і прозорості діяльності посадовців, а також, серед іншого, уявлень про корумпованість і реального досвіду корупції[19, с.14].

За результатами досліджень у період з 2007 до 2008 року не відбувалось жодних помітних змін щодо довіри до влади, однак у 2010 та 2011 роках ми спостерігали значне падіння рівня довіри до органів влади усіх рівнів внаслідок того, що вони приймали суперечливі один одному рішення, які, у своїй більшості, не виконувались. При цьому найбільшою довірою населення користуються місцеві органи влади, хоча їм тією чи іншою мірою довіряє лише 20% опитаних.

Існування корупції громадяни обумовлюють багатьма різними причинами, але дві найчастіше згадувані причини корупції не лише зберегли, а й укріпили свої позиції — зловживання службовим становищем серед державних посадовців, які використовують свої посади для власної вигоди (19%), та недосконалість системи контролю за діями посадовців і запобігання корупції з боку правоохоронних органів (16%).

Важко не погодитись з упевненістю населення, що саме відсутність політичної волі лідерів подолати такі проблеми є причиною корупції, яка зросла з 11% до 14% за минулі два роки. Як і раніше, 10% опитаних переконані, що законодавство в Україні занадто складне й недосконале і в ньому існують прогалини, якими користуються корумповані посадові особи. На думку 9% респондентів, іншою важливою причиною є традиційна звичність до корупції в українському суспільстві.

Також не змінились погляди населення на можливість виправдання корупційних дій для вирішення важливої справи. Більш половини населення вважає, що корупція, іноді або завжди, може бути виправдана як засіб швидкого розв'язання власних проблем. Це ще раз підтверджує висновок про те, що уявлення про практичну вигідність корупційних дій досить міцно закріплені в переконаннях громадян України.

Численні аналізи та дослідження Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби організованою злочинністю показують, що основна проблема корупції полягає у «тіньовому» секторі економіки. Останнім часом з'явилися нові форми корупційних діянь (що не караються у кримінальному порядку), це: безпосередня участь посадових осіб, державних службовців та депутатів усіх рівнів і членів їх сімей у комерційній діяльності для одержання особистого чи корпоративного прибутку; використання службового становища для «перекачування» державних коштів та матеріальних цінностей в комерційні структури і переведення грошей у готівку; надання пільг для своєї корпоративної групи (політичної, релігійної, національної, кланової та ін.) з відтягненням державних ресурсів; використання службового становища для впливу на засоби масової інформації з метою здобуття особистої та корпоративної вигоди; використання посадовими особами, державними службовцями, депутатами, політичними діячами підставних осіб та родичів у комерційних структурах з метою здобуття особистого чи корпоративного прибутку; використання службового становища для маніпулювання інформацією з метою одержання

особистої та корпоративної вигоди; лобіювання при прийнятті нормативних актів в інтересах зацікавлених угруповань; не переслідуване у кримінальному порядку зловживання службовим становищем у процесі приватизації, здачі в оренду, ліцензуванні, квотуванні тощо.

На нашу думку, наслідками поширення корупції в Україні на національному та регіональному рівнях є: підриє соціальної довіри й верховенства права; руйнація соціальної моралі та почуття справедливості в населення; перешкоджання функціонуванню ринку та деформація нормальних систем розподілу; зниження громадської відповідальності, посилення соціальної напруженості у регіонах, зневіра у ефективності державної політики тощо.

Шляхами подолання корупції громадяни вважають вжиття більш жорстоких каральних методів боротьби. Зросла підтримка таких заходів, як посилення кримінальної відповідальності державних службовців за корупційні діяння, звільнення їх з роботи із заборорою в подальшому обіймати подібну посаду, не зарахування до трудового стажу час перебування державного службовця на державній службі за умови притягнення його до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення за рішенням суду [20, с. 217].

Важливим засобом протидії корупції як різновиду зловживання службовими особами законодавством і владою було б впровадження в Україні принципу рівності громадянина і держави перед законом і судом. Саме відсутність цього принципу сьогодні приводить до того, що державні службовці під виглядом реалізації пріоритету державних інтересів зловживають своїми повноваженнями. І це робить неможливою протидію цим зловживанням з боку громадян. Виходячи з цього, варто було б законодавчо забезпечити громадянам України право на конституційну скаргу.

Основною перепорою в подоланні корупції громадяни вважають існування каст недоторканих [21, с. 701] усіх рівнів та відсутність політичної волі керівництва держави на її зняття.

На нашу думку, одним із найбільш ефективних способів зменшення рівня корупції має бути правове виховання громадян, починаючи зі школи. Тому, внаслідок дуже небезпечних наслідків корупції для суспільства і держави, для підвищення ефективності державних антикорупційних програм по протидії корупції, негативного ставлення громадянського суспільства до цього ганебного явища, вкрай необхідно введення у всіх навчальних закладах України спеціального курсу з вивчення антикорупційного законодавства. Цей шлях довгий та складний, але життєве потрібний. Дуже високий відсоток корупційних діянь відбувається завдяки незнання громадянами України антикорупційних законів та інших нормативно-правових актів, направлених на протидію корупції.

Таким чином, високий рівень корупції в державі та її подальше поширення завдає значної шкоди всій системі управління та в разі невжиття відповідних заходів може поглибити такі наслідки: подальше падіння авторитету державних та владних структур; затримка модернізації та розвитку національної економіки, порушення принципу конкуренції; зростання цін внаслідок включення хабара як обов'язкової складової до цінової формули на товари та послуги; погіршення інвестиційної привабливості держави; дискредитація закону як універсального регулятора суспільних відносин та перетворення його в засіб задоволення приватних і корпоративних інтересів[1].

1.2. Нормативно-правове регулювання у сфері запобігання та протидії корупції

Аналіз вітчизняного законодавства про боротьбу з корупцією та практики його застосування свідчить, що сьогодні воно ще перебуває в Україні у процесі становлення та апробації. Певною мірою це обумовлює наявність окремих проблем у правозастосовчій діяльності відповідних структур держави, на які покладено завдання протидії корупції.

За роки незалежності України були затверджені чотири загальнодержавні програми боротьби з організованою злочинністю і корупцією, прийнято дві Концепції боротьби з корупцією, спеціальний Закон, більш ніж сто нормативно-правових актів антикорупційної направленості, проведено десятки форумів, «круглих столів», конференцій, семінарів, у тому числі за участю іноземних фахівців. Питання боротьби з корупцією багато разів розглядались на Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, засіданнях Ради національної безпеки і оборони.

Слід також нагадати, що всі виборчі кампанії, які відбувались в Україні за часи незалежності держави, пройшли виключно під антикорупційними гаслами «чисті руки», «бандитам-тюрми» тощо [22, с. 227].

Серед низки нормативно-правових актів, якими з початку незалежності нашої держави були врегульовані окремі питання боротьби з корупцією, необхідно назвати наступні: Закон України № 3341-XII від 30.06.1993 р. «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [23, с.358]; Постанова Верховної Ради України № 2894-XII від 19.12.1992 р. «Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом» [24, с. 71]; Постанова Верховної Ради України № 2931-XII від 26.01.1993 р. «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю» [25, с. 87]; Постанова Верховної Ради України № 3207-XII від 07.05.1993 р. «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією»

[26, с. 285]; Постанова Верховної Ради України № 199/94-ВР від 12.10.1994 р. “Про затвердження Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів Служби безпеки України по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю” [27, с. 391]; Постанова Верховної Ради України № 315/94-ВР від 21.12.1994 р. “Про проект Закону України про внесення змін і доповнень до чинного законодавства щодо відповідальності посадових осіб” [28]; Указ Президента України від 13.05.2003 № 402/2003 “Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю”[29]; Указ Президента України № 396/94 від 21.07.1994 р. “Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю” [30]; Указ Президента України № 484/94 від 27.08.1994 р. “Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки” [31]; Розпорядження Президента України № 35/95-рп від 10.02.1995 р. “Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю”[32]; Постанова Верховної Ради України від 26 січня 1993 року N 2931-XII “Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю”[33]; Постанова Пленуму Верховного Суду України № 5 від 26.04. 2002 р. “Про судову практику в справах про хабарництво”[34]. Окрім того, Україною були ратифіковані базові міжнародні документи у сфері боротьби з корупцією: Конвенція Ради Європи про корупцію в контексті кримінального права від 27 січня 1999 р.[35], Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. [36] та інші нормативні акти, які зобов’язують вживати заходів щодо розробки єдиної антикорупційної політики держав-учасниць Конвенції.

Наразі в Україні діє велика кількість нормативно-правових актів, якими регулюються різноманітні питання протидії корупції. До найбільш значущих із них слід віднести: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 “Про національну антикорупційну стратегію на 2011-2015

роки”[37]; Указ Президента України, від 05.10.2011 р. № 964/2011 “Про першочергові заходи з реалізації Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”[38]; Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. №1240 “Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки”[39], Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1072 “Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв’язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення”[40]; Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. №1094 “Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції”[41]; Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. №1044 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950”[42]; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності на період до 2010 року”[43]. Указ Президента України від 11.09.2006р. №742/2006 “Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”[44]; Указ Президента України від 18.11.2005 року № 1615/2005 “Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції”[45]. Указ Президента України від 23.12.2006 р. №1121/2006 “Про Раду з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації “Виклики тисячоліття” щодо зниження рівня корупції»[46], Указ Президента України від 11.04.2008р. №328/2008 “Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах”[47]; Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. №1044 “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950”[48].

Законом України від 7 квітня 2011 року №3207-VI були внесені зміни до Кримінально-процесуального Кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України[49].

Відчутний вплив на розробку нормативного підґрунтя протидії корупції в Україні мали й міжнародні документи з цього питання. Серед них

необхідно назвати відповідні декларації ООН, рішення Ради Європи, акти інших авторитетних міжнародних організацій, у тому числі: Резолюція Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 07.09.1990 р. “Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією”; Декларація Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16.12.1996 р.; Резолюція 51/191 Генеральної Асамблеї ООН; Рамкова Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності, прийнята резолюцією 49/159 Генеральної Асамблеї від 21.07.1997 р.; Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15.11.2000 р.; Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) від 05.05.1998 р.; Конвенція Ради Європи про корупцію у контексті цивільного права від 04.11. 1999 р. (ETS 174); Конвенція Ради Європи про корупцію у контексті кримінального права від 27.01.1999 р. (ETS 173); План дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ Погоджено на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС від 12.12.2001 р., тощо[50].

Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, щодо протидії корупції, сьогодні стверджувати, що в державі створено достатня правова основа для ефективної протидії корупції, на нашу думку, ще передчасно. Поряд із низкою вжитих заходів, реформування вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеним. Законодавчого врегулювання потребують такі питання, як: упорядкування адміністративних процедур і надання адміністративних та інших публічних послуг; притягнення до відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень; запровадження інституту виправдання майна та удосконалення його конфіскації; розробка дієвого механізму притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які користуються правом недоторканості[51].

Кардинально змінити ситуацію можна лише шляхом усунення корупційних можливостей у законодавстві. Українські реалії переконливо доводять, що згори ці зміни навряд чи відбудуться, бо найменше у них зацікавлені саме представники системи управління. Зміни законодавства мають ініціюватися знизу, зокрема через громадські об'єднання, як це робиться у всьому світі. Але громадяни в основній масі цього ще не усвідомили. Лише 17,8% громадян України, за даними дослідження проекту “Гідна Україна”, вважають, що саме звичайні громадяни є найбільш відповідальними за боротьбу з корупцією.

Велика кількість законів і нормативно - правових актів, на яких ґрунтується правова основа для боротьби з корупцією в Україні в деяких випадках суперечить один – одному, що викликає певні ускладнення при їх застосуванні. Прикладом тому є заборона займатися підприємницькою діяльністю посадовим особам державної податкової служби, яка міститься у чотирьох законах, що свідчить про нормативно-правову невпорядкованість і вимагає виключення такого дублювання та їх уніфікацію та багато інших.

Головна проблема правового забезпечення антикорупційної політики не стільки у великій кількості документів нормативного характеру, скільки у їх якості. Низка якості існуючого законодавства та інших нормативно-правових актів створює, у більшості випадків, основу для корупційних дій як всередині органів влади, так між ними і громадянами, суспільством.

На нашу думку, ще далеким до досконалості є Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції”(далі Закон)[52], який набрав чинності 1 липня 2011 року та який визначає основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Наприклад, цим Законом корупція визначається як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим

можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. До корупційних правопорушень згідно Закону відносяться умисні діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову чи дисциплінарну відповідальність.

Для визначення інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, законодавець пропонує звертатись до ст. ст. 6–10 Закону.

Так, стаття 6 цього Закону встановлює обмеження щодо використання службового становища. А саме - заборони: неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти); неправомірно сприяти призначенню на посаду особи, яка не має переваг перед іншими кандидатами на цю посаду; неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.

Згідно ст. 7 Закон також встановлює до державних службовців обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а саме: займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та

представляють інтереси держави в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

На нашу думку, ст. 7 цього Закону не є вдалим с точки зору того, що вона не враховує рівень оплати праці окремих категорії державних службовців. Так, службовці нижчого рівня фізично не можуть існувати, враховуючи мінімальний прожитковий рівень життя в державі, оскільки їх щомісячна заробітна плата у січні 2012 року буде становити лише 1073 гривень. Таке становище спонукає їх шукати інші способи для елементарного виживання. Тому ми вважаємо, що враховуючи те, що держава не здатна забезпечити їм достойну заробітну плату, законодавчо необхідно визначити категорії державних службовців та додаткових дозволених сфер праці, крім вже визначених (викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) для того, щоб вони мали б можливість займатися й іншою трудовою діяльністю, не пов'язаною з їх службовою діяльністю в поза робочий час, для задоволення своїх життєвих інтересів.

Відповідно до Конституції України громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості (частина перша статті 54). Відповідно частини першої статті 41 Основного Закону України кожен має право розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ці конституційні гарантії розвинуті у відповідних законах. Так, згідно з положеннями статті 1 Закону України “Про професійних творчих працівників та творчої спілки” (554/97-ВР)[53], статті 45 Закону України “Про освіту” (1060-12)[54], статті 1 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”(1977-2)[55] творча діяльність людини призводить до створення якісно нових духовних або матеріальних цінностей, яких потребує суспільство. Наукова і викладацька діяльність є видами інтелектуальної і творчої діяльності, що спрямована на одержання, поширення, використання нових знань, фахових навичок, їх практичне застосування.

Немає сумнівів, що для здійснення дозволених для державних службовців у ст. 7 Закону іншої оплачуваної діяльності, необхідний великий досвід або досягнень, що, на жаль, у молодих спеціалістів практично не може бути. Тому, на нашу думку, внесення змін до Закону, який би дозволив державним службовцям нижчого рівня займатися й іншою трудовою діяльністю (крім вже дозволених Законом), не пов'язаною з їх службовою діяльністю та в поза робочий час для задоволення своїх життєвих інтересів, дозволить мінімізувати рівень їх корупційних дій та надасть можливості виконувати свої посадові обов'язки без правопорушень.

Суттєвим недоліком антикорупційного законодавства, на наш погляд, є те, що Президент України, відповідно до ст. 4 Закону є суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, а відповідно до ст. 5 того ж Закону є суб'єктом, якій здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції. В той же час згідно з Указом Президента України від 26 березня 2010 року "Питання Національного антикорупційного комітету" №454/2010, яким було затверджено персональний склад комітету, Головою комітету є також Президент України[56]. Звідси, можна зробити висновок, що одна й та ж особа не може буди одночасно й суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, й суб'єктом, якій здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, тому, що вона природно не буде боротися сам із собою. Крім того, законодавчо не визначені механізми протидії корупційним діям такої особи під час здійснення ним своїх службових повноважень.

Слід визнати те, що Закон також не дає визначення поняття суб'єкта корупції. Не досить зрозуміле співвідношення термінів посадова особа, державний службовець, та особа, уповноважена на виконання функцій держави, особа, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та інші. Певна розмитість нормативного змісту цих понять зробили згаданий Закон досить складним для застосування практичними працівниками. В законі також відсутня комплексна та логічно узгоджена

система економічних, соціальних, правових та організаційних заходів протидії корупції.

Окремо слід зупинитись на проблемі визначення суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Згідно Закону до них належать: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону; посадові особи юридичних осіб, фізичні особи – у разі одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1, 2 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Законом також визначені суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Це - Президент України, Верховна Рада України, органи прокуратури України, органи державної влади, Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, спеціально уповноважені суб'єкти щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень (органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом), уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою.

На нашу думку, слід погодитись з висновками зробленими Д.Г. Забродою, що розширення кола суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції є нераціональним. Для покращення стану боротьби з корупцією він пропонує створення спеціального органу по запобіганню та протидії з корупції та одночасне налагодження чіткої системи взаємовідносин між суб'єктами які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції та іншими органами [57, с. 11].

Ми також вважаємо, що розширення кола суб'єктів корупційних правопорушень в Законі, не зовсім виправдане. Наприклад, згідно з Конституцією України [58], Президент України користується недоторканістю на час виконання повноважень (ст. 105) і може бути притягнутий до відповідальності лише після його усунення з посади шляхом процедури імпідменту (підставою для імпідменту є вчинення злочину ст. 111 Конституції). Отже, особа, що займає посаду Президента, не може бути суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, вона може бути притягнута до відповідальності лише після усунення з посади і відповідно позбавлення статусу Президента. Викликає сумнів і віднесення до суб'єктів корупційних правопорушень деяких інших категорій осіб оскільки вони не наділені владними повноваженнями.

Також слід відмітити, що на суб'єкти, визначені в ст. 5 Закону покладається завдання щодо запобігання та протидії корупції, проте, як преамбула закону декларує значно ширші його завдання ніж запобігання та протидія корупції, по суті закон має на меті створення системи такої протидії корупції.

Із змісту Закону можна побачити, що таку протидію повинні здійснювати і інші суб'єкти які не потрапили до переліку наведеного в ст. 5 Закону. Так, наприклад, згідно з п.7 ст. 5 Закону посадові і службові особи органів державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого

правопорушення працівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

В цьому випадку, посадові і службові особи органів державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів, є також суб'єктами протидії корупції, але таке завдання не є для них основним призначенням. Стаття 22 Закону передбачає, що накладення адміністративного стягнення за корупційні правопорушення здійснюється виключно постановою суду. Це дозволяє зробити висновок, що суд також відноситься до суб'єктів які протидіють корупції. Наведене, дозволяє, на нашу думку, дійти висновку, що назва статті 5 є також не зовсім вдалою, тому пропонуємо змінити назву статті з “суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції” на “ суб'єкти, які уповноважені здійснювати заходи щодо запобігання і протидії корупції ”

Крім того, виходячи із запропонованого законодавцем визначення корупції, можна зробити хибний висновок, що діяльність корумпованих осіб може здійснюватись лише з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/ пропозиції такої вигоди як для себе, так й на користь інших осіб. Вважаємо за необхідне зазначити, що корупційні діяння можуть вчинятися також заради задоволення сімейних, кланових або корпоративних інтересів, причому не завжди матеріальних.

На наш погляд, потребує вдосконалення більш чітке розмежування понять “близькі особи” та “члени сім'ї”, оскільки законодавець у наведених визначених перераховує одних й тих же самих осіб. Виходячи з цього, можна стверджувати, що такі особи мають право здійснювати посадовій особі дарунки без обмеження їх вартості відповідно до ст. 8 Закону. Тому, на нашу думку, пункт 1 частини 2 статті 8 слід викласти в такій редакції: замість

“даруються (здійснюються) близькими особами” необхідно викласти “даруються (здійснюються) членами сім’ї”.

Виходячи з цього, ми пропонуємо ввести окрему статтю в антикорупційне законодавство, яка б передбачала таку перевірку тільки для близьких осіб та членів сім’ї суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення у випадках притягнення таких осіб до юридичної відповідальності за корупційні дії за рішенням суду. Це, на нашу думку, захистить близьких осіб посадовця від порушення їх основних прав та свобод від неправомірних дій з боку суб’єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції та утримують державних службовців від корупційних правопорушень.

З іншого боку, відсутність обов’язкового декларування доходів та видатків близьких осіб дозволить корупціонерам оформляти свої незаконні прибутки на них, що у свою чергу є одним із способів приховування незаконного збагачення.

Слід відмітити, що у частині 1 ст. 22 Закону є норма, за якої посадова особа, щодо якої складено протокол про корупційне правопорушення, може бути відсторонена від виконання службових повноважень, а може й продовжувати виконувати свої обов’язки до доведення його вини у суді, тобто за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює. Зважаючи на сучасну кадрову політику, можна наперед передбачити, що така особа і далі буде виконувати свої службові обов’язки, що на нашу думку, надасть йому можливості, використовуючи свої повноваження приховати здійснені правопорушення або злочини. Тому, ми вважаємо правильним, якщо на час проведення розслідування повністю відсторонити таку особу від виконання своїх обов’язків. У випадку не доведення його вини на суді - поновити на посаді та відшкодувати середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов’язаного з таким відстороненням та виплатити відшкодування моральної шкоди за рахунок органу (організації, підприємства або установи), в якому працює ця особа.

Таких дискусійних моментів багато й тому, цей Закон, на нашу думку, також не зможе радикально змінити рівень корупції в державі. На погляд експертів міжнародної організації Transparency International суттєвим недоліком цього законопроекту є одноособове керівництво Президентом антикорупційними діями в Україні, визначення порядку проведення спеціальних перевірок для кожної категорії чиновників.

Таким чином, незважаючи на прийняття Закону “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 року, який, на нашу думку, є кроком вперед у протидії корупції в Україні, відкриває шлях до вступу в силу “Конвенції Ради Європи про корупцією в контексті кримінального права” від 27 січня 1999 року та “Конвенції ООН проти корупції” від 31 жовтня 2003 року та наблизить вітчизняне кримінальне та адміністративне законодавство до міжнародних стандартів, необхідно визнати, що сьогодні правова база антикорупційної діяльності в Україні потребує вдосконалення. Зокрема, про це відкрито і неодноразово заявляли на всіх рівнях вищі посадові особи нашої держави.

Аналіз дій органів законодавчої та виконавчої гілок влади щодо проблеми нормативного забезпечення боротьби з корупцією показує, що вони постійно перебувають в центрі уваги Президента України, Верховної Ради України, Уряду України, Генеральної прокуратури, МВС, СБУ, інших правоохоронних органів.

Підтвердженням тому є Національний антикорупційний комітет, утворений Указом Президента України 26 лютого 2010 року з метою кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів, здійснення реальних кроків для повернення довіри громадян до влади, суттєвого поліпшення інвестиційного клімату, зміцнення партнерських відносин із міжнародним товариством, неухильного дотримання конституційних прав і свобод людини в інтересах утвердження законності і правопорядку, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України[59].

Указом президента України від 1 вересня 2011 року №890/2011 затверджено “Положення про Національний антикорупційний комітет”, основними завданнями якого є: здійснення системного аналізу стану протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції; розроблення антикорупційних заходів, зокрема, спрямованих на гармонізацію законодавства та усунення наявних у ньому протиріч; підготовка пропозицій щодо спрощення дозвільних та інших процедур ведення малого і середнього бізнесу та ліквідації причин, які зумовлюють порушення у цій сфері; розроблення з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій провідних світових організацій проектів актів законодавства з питань посилення боротьби з корупцією.

Комітет відповідно до покладених на нього основних завдань: здійснює моніторинг стану виконання законодавства у сфері запобігання та протидії корупції; бере участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання та протидії корупції; готує пропозиції щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання та протидії корупції; бере участь у підготовці проектів актів і доручень Президента України з питань запобігання і протидії корупції; бере участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; організовує вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Комітетом, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів роботи Комітету; виконує інші функції відповідно до актів Президента України[60].

Слід відмітити, що Постановою Кабінету Міністрів від 8 грудня 2009 р. № 1057 “Питання реалізації державної антикорупційної політики” визначено Порядок проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів[61]. Даним порядком визначається, що антикорупційній експертизі

підлягають проекти Законів України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, та центральних органів виконавчої влади.

Для перевірки проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення, удосконалення нормативно-правового забезпечення заходів, спрямованих на протидію корупції Кабінетом Міністрів України прийнята Постанова від 8 грудня 2009 р. №1346 “Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів”, якою передбачено проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Вона застосовується з метою запобігання корупційним правопорушенням шляхом виявлення та усунення корупціогенних чинників, закладених у проектах нормативно-правових актів[62].

Результати проведення антикорупційної експертизи в період з листопада 2009 року по 10 квітня 2010 р. свідчать, що із 57 розглянутих проектів нормативно-правових актів підготовлено 31 позитивний та 26 негативних висновків. Серед виявлених корупціогенних чинників головне місце займає такий чинник, як надмірне розширення дискреційних повноважень посадових та службових осіб державних органів, які дозволять цим особам приймати рішення на власний розсуд.

Серед основних корупціогенних чинників, які найбільше зустрічаються у проектах, також слід відмітити: встановлення завищених вимог до фізичної чи юридичної особи, які перешкоджають реалізації їх прав, свобод і законних інтересів (невичерпні переліки; обсяг необхідної інформації занадто обтяжливий); відсутність адміністративних процедур (при визначені порядку надання дозволу не визначена процедура); хибність цілей та пріоритетів розробки проектів нормативно-правових актів.

Це дозволяє зробити важливий висновок, що майже половина нормативно-правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією прийняті

до грудня 2009 року не відповідає основній меті антикорупційної політики України – подоланні корупції, принаймні, зниження її рівня. Тому, на наш погляд, необхідно провести антикорупційну експертизу і всіх раніше прийнятих законів, інших нормативно-правових актів, метою якої є усунення корупціогенних чинників.

Отже, доцільно запровадити антикорупційний моніторинг законодавства з метою виявлення корупційних чинників. Предметом моніторингу має бути не тільки законопроекти, а й чинні нормативно-правові акти, сфера дії яких поширюється на відносини державної службової діяльності. При цьому за результатами антикорупційного моніторингу у законотворчій та правозастосовній сфері має здійснюватися антикорупційна експертиза законопроектів та чинного законодавства. Таким чином пропонуємо запровадження двох напрямків антикорупційного моніторингу: правотворчого та правозастосовного.

Під антикорупційним моніторингом у сфері правотворчості та правозастосування слід розуміти діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та неурядових формувань щодо виявлення корупційних ризиків, спостереження за їх розвитком та прийняття превентивних заходів щодо недопущення розвитку діянь (дій або бездіяльності), які мають ознаки корупційного правопорушення як у сфері правотворчості, так і у сфері правозастосовної діяльності.

Не можна не погодитись з Є. В. Невмержицьким, який пропонує, що реалізацію антикорупційної програми необхідно підкріпити прийняттям низки законодавчих актів, які охоплюють інші сфери регулювання, серед яких можуть бути закони: “Про лобіювання”, “Про конфіскацію майна та доходів, придбаних у результаті незаконних угод”; “Про державний контроль за відповідністю великих витрат декларованим прибуткам та витратам”; “Про декларування прибутків та видатків вищими посадовими особами та державними службовцями”. Завдання цих майбутніх законів - охопити

механізмом декларування найбільш широке коло посадових осіб, у тому числі суддів, працівників правоохоронних органів[63, с. 301].

Важливе значення у протидії корупції матиме також доповнення до Закону України “Про державну службу” щодо введення обмеження при прийнятті на державну службу осіб, які мають власний бізнес та обмеження щодо переходу звільнених з державної служби за відповідними статтями до організацій, підприємств і установ, в тому числі комерційних, які були йому раніше підконтрольні, а також прийняття Закону “Про виправдання майна”, в якому передбачити доведення законності наявного майна особами, притягнутими до відповідальності за корупційні дії, їх близькими особами та членами сім’ї.

Можна стверджувати, що правова основа для протидії корупції ґрунтується на великій кількості законів та підзаконних нормативно-правових актах, які в деяких випадках дублюють, а в деяких суперечать один - одному. Це викликає певні непорозуміння при їх правозастосуванні правоохоронними органами. Тому проблема не в кількості правової бази, а в їх якості. Підґрунтям для здійснення корупційних діянь є наявність нечіткого, неузгодженого законодавства та підзаконних актів, що регулюють економічні відносини.

Таким чином, вітчизняне законодавство щодо протидії та запобігання корупційним проявам, а також діяльності правоохоронних та інших органів у цій сфері потребує суттєвого вдосконалення. Основні його напрямки передбачені в Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року №1001/2011, реалізація якої дасть змогу забезпечити: розвиток вітчизняного законодавства у контексті відповідності світовим антикорупційним стандартам, передбаченим Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції (995_с16)[64], Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією (994_101)[65], Додатковим протоколом до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (994_172)[66], Цивільною конвенцією про боротьбу з

корупцією (994_102)[67], згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та інших міжнародних інституцій; підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції; зниження рівня корупції у системі правоохоронних органів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування; скорочення обсягів тіньової економіки; формування у громадськості активної позиції із запобігання і протидії корупції.

1.3 Державні службовці як суб'єкти, які притягаються до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь.

Державна служба України, яка забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, якісний рівень реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного і безперервного надання їм публічних послуг, займає особливе місце у побудові сучасної правової держави європейського типу, утвердженні демократичної моделі державного управління[68]. Вона, як правовий інститут, регулюється як конституційними, так і загальними нормами права. Згідно з Конституцією України державну службу визначено як найважливіший інститут у справі розвитку української державності, оскільки успішне функціонування всієї суспільно-політичної системи не може існувати без відповідного професійного службового корпусу.

Сучасний стан та проблеми державної служби, її функції та завдання зумовлюють важливість реформування цього суспільного інституту, приведення його у відповідність із європейськими стандартами. Ці питання знаходять своє відображення в документальній, науковій та публіцистичній літературі.

Окремі аспекти сучасного стану та перспектив розвитку державної служби досліджували таки вітчизняні науковці як: В.І. Луговий, В.М. Князєв, В.Я. Малиновський, Т.В. Мотренко, В.Д. Бакуменко, Н.Р. Нижник, Г.В. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, С.Д. Дубенко, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, Л.А. Пашко, В.М. Сороко, Ю.П. Сурмін та інші.

Однак, слід зазначити, що в наукових працях не знайшло ще належного висвітлення питання комплексного аналізу проблем державної служби та державних службовців як суб'єктів, що притягаються до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь зокрема.

Важливі питання реформування державної служби окреслені в указах Президента України “Про День державної служби” від 4 квітня 2003 р. №

291[69], “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” від 5 березня 2004 р. № 278[70] та “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні” від 20 лютого 2006 р. № 140[71], у Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 рр., затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746[72], постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України” від 26 вересня 2007 р. № 1180[73], інших нормативно-правових актах.

На їх виконання підготовлено низку проектів інших документів, які передбачають конкретний та системний підхід до реформування державної служби. Серед них слід особливо виділити базовий законодавчий акт - Закон України “Про державну службу” (нова редакція), Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011-2015 роки, Стратегію модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Наразі вони перебувають на стадії обговорення.

Прискорення їх прийняття як нормативно-правових актів дало б змогу чітко виокремити цілі, завдання та механізми реформування інституту державної служби відповідно до сучасної парадигми державної служби та суспільних потреб; здійснити заходи щодо вдосконалення управління в системі державної служби, впровадження моральних стандартів поведінки державних службовців, запобігання та протидії корупції в державному секторі управлінні тощо.

Слід звернути увагу на те, що інституційний підхід до державної служби передбачає її суспільне призначення (як соціальний інститут, як правовий інститут, як організаційний інститут, як професійна діяльність державних службовців тощо) і відкриває нові можливості для наукового аналізу актуальних проблем та пошуку шляхів модернізації.

Проведений нами аналіз змісту інституту державної служби дає нам змогу уявити її як систему, що включає такі складові, як: сутність державної служби; принципи та види державної служби; поняття державного службовця та посадової особи; вступ на державну службу; просування по службі, звільнення з державної служби; соціальний статус державного службовця; оцінка державних службовців; відповідальність працівників державного апарату та контроль за їх діяльністю; етика державної служби; організація управління державною службою; організація управління персоналом державної служби; основні напрями реформування державної служби.

Для розуміння сутності державних службовців – як суб’єктів, що притягаються до відповідальності за вчинення корупційних діянь важливо з’ясувати зміст таких понять, як “ державна служба ”, “державний службовець”, “ посада ” і “ посадова особа ”, “службова особа”.

На жаль, досконалого визначення цих понять український законодавець поки що не винайшов. Чинне законодавство містить визначення, що допускають їх довільне тлумачення. Тому для розкриття змісту означених понять доцільно врахувати наступні пояснення.

Слід нагадати, що під словом «служба» приховується термін з багатьма значеннями. Під «службою» можна розуміти, зокрема, і вид діяльності людей (як різновид праці), і явище, й організаційно-правову форму самостійного державного органу або окремого типу чи виду державної служби (наприклад, Служба безпеки, державна виконавча служба, військова служба, міліцейська служба, дипломатична служба, державна спеціалізована служба тощо). В релігійному аспекті «служба» також має кілька значень (християнська, мусульманська, іудейська, святкова, публічна тощо). Не випадково серед вчених розуміння терміна «служба» є різним, і, як наслідок, немає однастайності щодо визначення терміна «державний службовець».

Визначення державної служби встановлює Закон України “Про державну службу”, набрання чинності якої відбудеться 1 січня 2013 року.

Згідно статті 1 цього закону державна служба - це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. Отже суттєвою ознакою державної служби є заняття посади в державному органі і здійснення завдань та функцій держави.

Відповідно до вищезгаданого закону, державний службовець - громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконання функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим, щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу[74].

З прийняттям Конституції України цей термін набув конституційного закріплення. Зокрема, Конституцією передбачено, що громадяни України “користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування” (ч. 2 ст. 38).

Сформульоване в згаданому законі визначення державної служби, як засвідчила практика, не виключає його неоднозначного тлумачення. Певною мірою це пояснюється тим, що для його визначення використано такі досить складні поняття, як “професійна діяльність”, “формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг”.

Державна служба як правовий інститут регулює організацію та діяльність усіх державних службовців, які на професійному рівні виконують завдання й функції держави та введені до структури державного органу на державному, регіональному рівнях, на рівні органів місцевого самоврядування у сферах законодавчої, виконавчої та судової влади, прокурорського нагляду.

Безпосередньо інститут державної служби включає сукупність правових норм, що регламентують правовий статус державних службовців, у тому числі умови та порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців; до нього входять норми конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права; складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби. Предмет, мета, принципи, метод адміністративно-правового регулювання, внутрішній зв'язок з іншими адміністративно-правовими інститутами вказує на те, що державна служба має особливий адміністративно-правовий характер регулювання. Особливість статусу державної служби зумовлена характером відносин, що вона регулюється, зокрема, публічно-правовою природою [75].

Низкою статей Конституції України закріплено пріоритет прав і свобод громадян, якого повинні дотримуватися державні службовці. У випадках, коли ці права і свободи порушені, їх можна захистити в судовому порядку. Так, ст.55 Конституції наголошує, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом, і кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Слід зазначити, що на думку окремих науковців, правове становище або правовий статус державних службовців визначається сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою. Правові норми державної служби включають правові положення, що регламентують зміст правовідносин осіб,

які перебувають на державній службі; порядок утворення державно-службових правовідносин та правові наслідки; зміну державно-службових правовідносин; права й обов'язки державних службовців; правові наслідки порушення службовцями своїх обов'язків, заборон і обмежень, накладення дисциплінарних стягнень; порушення державними органами, органами місцевого самоврядування, а також посадовими особами і т. ін. своїх обов'язків і недотримання прав державних службовців; правовий захист у державно-службових правовідносинах. Виникнення статусу державного службовця починається з моменту видання наказу про призначення на посаду, а закінчення державно-службових правових відносин свідчить про втрату статусу державного службовця [76, с. 137].

Слід звернути увагу на те, що державна служба має свої специфічні методи правового регулювання статусу державних службовців, практичного функціонування державної служби з метою забезпечення діяльності самих державних службовців, що виконують завдання й функції держави. Такі відносини мають адміністративно-правовий характер і відображають сутність державної служби. Однак, центральним поняттям у структурі службового права стоять державно-службові правовідносини, під якими розуміють державно-правові відносини служби і відданості державного службовця, що вступає на службу.

Державний службовець, який вступає у трудові відносини з державним органом, набуває адміністративно-правового статусу, визначальними рисами якого є: права та обов'язки державних службовців встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі; діяльність державних службовців підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер, оскільки державний службовець здійснює функції держави і вирішує коло державних завдань; службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками (повинні використовуватися в інтересах служби), а обов'язки - правами, адже інакше

обов'язки неможливо буде здійснити; реалізація службовцями своїх прав та обов'язків гарантується законодавством; законні приписи і вимоги державних службовців повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані, як у самому органі державної влади, так і щодо зовнішніх суб'єктів права; передбачені обмеження окремих загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності; передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за вчинення правопорушень [75, с. 44-45].

Державні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, здебільшого на підставі конкурсного відбору, залежно від категорії посади, яку займає державний службовець, що в свою чергу визначає його правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця в практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює. Згідно зі ст. 2 посада — це визначена структурою й штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Відповідно до статті 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) посадові особи підлягають адміністративній відповідальності лише за проступки, пов'язані з недодержанням тих правил, які входять до їх службових обов'язків[77].

Згідно зі ст. 2 “посада державної служби – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених пунктом 2 цієї частини.

Розрізняють державні посади у статутно-правовому і конкретно-функціональному розумінні. Відповідно до цього в першому випадку посада виступає передумовою оформлення правового статусу державного службовця (наприклад, службовець отримує ряд прав на зарплату, офіційне звання, визначення кола повноважень за посадою тощо). У іншому випадку

посада визначає завдання державного службовця на конкретній структурно-штатній одиниці, що передаються йому на підставі адміністративного акта.

Державна посада розглядається як комплексне утворення, що складається з різних правових норм, з одного боку, а з другого - статус посади характеризується такими аспектами, як: державно-службовий та особистий (персональний). Так, особистий статус державної посади регламентує посадовий оклад, особисті права працівника. Статус посади складається з норм конституційного, трудового, адміністративного та інших галузей права.

Таким чином, посада державної служби визначає соціальний, організаційний та правовий статус особи, наділеного владними повноваженнями.

Питання про визначення посадової особи має дуже велике значення. Практичне значення поняття "посадова особа" тісно пов'язано з кримінальним законодавством, інститутом адміністративної відповідальності, всіма галузями та сферами управлінської діяльності[78].

Слід звернути увагу також на те, що законодавець часто вживає поняття "службова особа". Постає питання, щодо співставлення цього поняття з поняттям "державний службовець", оскільки він, відповідно до Закону, є суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення.

Службовою особою є особи, які постійно або тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно або тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням та оплата праці яких провадиться за рахунок коштів державного бюджету[79].

Поняття "службові особи" також розкриває примітка 1 статті 364 Кримінального Кодексу України (далі ККУ). Вона пояснює, що такими є, серед інших, особи, "...які здійснюють функції представника влади, а також

обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно – розпорядчих чи адміністративно – господарських обов'язків...”[80]. Науково – практичний коментар до ККУ пояснює, що бути представником влади означає перебувати на службі в органах державної влади, а також здійснювати функції зазначених органів. Коментар пояснює, що “здійснювати функції держави ” – це право особи в межах своєї компетенції давати вказівки правового характеру, що підлягають обов'язковому виконанню, застосовувати примусові заходи і щодо громадян, які їм безпосередньо не підпорядковані[81].

Таким чином, поняття державної служби частково співпадає з поняттям діяльність службової особи і, відповідно, дія статей Закону поширюється на державних службовців, тобто вони є суб'єктами, що притягаються до відповідальності за вчинення корупційних діянь.

Вищевикладене дає нам змогу дійти до висновку, що до державних службовців за вчинення корупційних правопорушень застосовуються, поряд з іншими видами юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність.

Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції”, що набув чинності з 1 липня 2011 року у ст. 4 визначає коло осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, що можуть бути притягнені до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, на яких поширюється найбільша кількість обмежень, встановлених цим та іншими законами України.

За результатами аналізу практики здійснення державної служби до причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень належать: 1) ті, які стосуються організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а саме: нечіткість визначення їх компетенції, наявність значної кількості дублюючих функцій, особливо у сфері контролю; відсутність дієвого механізму контролю за управлінською діяльністю; 2) ті, які безпосередньо стосуються діяльності державних службовців: низький

рівень підготовки, управлінської культури частини керівників та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; існування принципів закритості, непрозорості при прийнятті управлінських рішень, недостатня якість їх підготовки; надмірна концентрація повноважень у керівництва органів державної влади та місцевого самоврядування; розповсюдженість серед державних службовців неправильного розуміння службової лояльності та корпоративної солідарності; недостатній рівень матеріального забезпечення більшості державних службовців, його невідповідність складності та відповідальності поставлених перед ними завдань; 3) ті, що стосуються відносин громадськості з державними органами: відсутність у громадян необхідної та повної інформації про порядок та правила прийняття державними органами відповідних рішень; розповсюдження серед громадян, керівників підприємств, установ та організацій традиції вирішувати питання шляхом встановлення корупційних зв'язків з державними службовцями.

Необхідно підкреслити, що за вчинення корупційних діянь державними службовцями, якщо вони не містять складу злочину, чинне законодавство передбачає за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від десяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян[82].

Слід відмітити, що сьогодні професійний рівень вітчизняних державних службовців значною мірою не відповідає сучасним потребам суспільного розвитку, який призводить до невисокої якості державного управління в цілому, що впливає на розбудову державності й економіки держави. Тому в українському суспільстві зберігається негативне ставлення до державних службовців як до бюрократів, корупціонерів. Відповідно це впливає на авторитет органів державної влади, імідж самої державної служби. Фахівці вважають, що це одна з найбільш небезпечних внутрішніх загроз сучасності для нашої держави[83].

Не можна не погодитись з тим, що основними проблемами державної служби, які безпосередньо стосуються державних службовців є:

По-перше, існуючий стан державної служби України не повною мірою відповідає вимогам сучасної державної служби, вона має низький престиж і не користується авторитетом та довірою у громадян. Це зумовлюється: недостатньою якістю та низьким рівнем доступності надання управлінських послуг юридичним і фізичним особам, зокрема через неефективне використання сучасних інформаційних технологій; недосконалістю нормативно-правових засад та інституціональних механізмів залучення громадян до державної служби, призначення на посади, просування державних службовців по службі; відсутністю єдиних стандартів професійної діяльності державних службовців; нечіткістю засад та непрозорістю нормативно-правового регулювання соціального і правового захисту державних службовців; низьким рівнем компетентності значної частини державних службовців, що спричинює, у свою чергу, неналежну відповідальність за підготовку і виконання управлінських рішень; відсутністю єдиної системи оцінювання й стимулювання професійної компетентності та управлінської діяльності державних службовців; нестабільністю державної служби [68].

По-друге, недостатньо ефективними є заходи, які здійснюються органами виконавчої влади щодо запобігання корупції в державному секторі, особливо це стосується органів правосуддя [84]. Це знижує довіру громадян до влади, імідж державної служби, негативно впливає на об'єктивність і якість прийняття управлінських рішень.

По-третє, державній службі України властива надмірна політизація. Це відбувається тому, що досить часто з приходом до влади нової команди політиків добір кадрів на державну службу здійснюється не за принципами професійності і компетентності, а за належністю до певної партії або на основі особистої відданості конкретній особі, без урахування його професійної придатності. У результаті такого підходу та слабого контролю інститутів громадськості за виконанням державними службовцями

покладених на них функцій і обов'язків, подібні працівники служать не інтересам держави, суспільства, а виконують волю партії чи певної особи.

По-четверте, великою є потреба в цілеспрямованому формуванні кадрового корпусу державної служби, його систематичному оновленні, усуненні плинності кадрів, забезпеченні їх професіоналізації. Нова якість державної служби, якої чекає суспільство, неможлива без високого професіоналізму державних службовців у сучасному його розумінні. Насамперед, це: високий рівень професійної компетентності; професійна етика, честь та виконавська дисципліна; об'єктивність та неупередженість при підготовці та прийнятті управлінських рішень; незалежність професійної позиції від впливу політичного чи приватного інтересу.

По-п'яте, якісне оновлення інституту державної служби України відповідно до сучасних потреб та запитів суспільства, а також з погляду наближення до стандартів європейського та світового адміністративного простору залежить, поряд з іншими чинниками, від рівня управління державною службою.

По-шосте, значною як в організаційному, так і фінансовому плані є проблема вивчення зарубіжного досвіду виконання державними службовцями своїх обов'язків та застосування до них юридичної відповідальності за їх порушення і впровадження цього досвіду до вітчизняного законодавства та практичної діяльності.

Основною проблемою в подоланні корупції громадяни вважають існування касти недоторканих, тобто державних службовців вищого рівня [85, с. 701] та відсутність політичної волі керівництва держави на її зняття.

Суттєвим чинником, який спонукає державного службовця до корупційних дій, на нашу думку, є низька оплата праці державних службовців. Для усунення цього чинника необхідно підвищити його заробітну плату до рівня оплати праці у приватному секторі, а частка посадового окладу в оплаті праці має бути підвищена. Крім того, потрібним вбачається посилення диференціації оплати праці з урахуванням рівня

відповідальності, забезпечення її швидкого зростання на початку кар'єри, а також зменшення міжвідомчих і місцевих розбіжностей. У зв'язку з цим потребує змін шкала рангів службовців з метою забезпечення гнучкості у визначенні кваліфікації службовця та відповідної оплати виконуваної роботи[86].

На наше глибоке переконання, суспільна небезпека корупційного діяння державного службовця полягає в тому, що особа, будучи представником виконавчої державної влади, внаслідок здійснення нею дій або бездіяльності, спрямовує свою діяльність проти законної діяльності органів державної влади, дискредитує та підриває її авторитет. Виходячи з цього, державний службовець має неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та Законом України “Про державну службу”, уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції. Своєю поведінкою він має продемонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції, відкидає пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежовує службу і приватне життя.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що особи, уповноважені державою на виконання покладених на них завдань, тобто державні службовці, в силу об'єктивних та суб'єктивних причин, обставин, порушують свої службові обов'язки з метою одержання неправомірної вигоди як для себе, так й на користь інших осіб, кланових та корпоративних інтересів, тобто здійснюють корупційні дії і тому вони є суб'єктами відповідальності за здійснення ними корупційних правопорушень.

Висновки до першого розділу

Науковий аналіз сучасного стану корупції в Україні свідчить, що не зважаючи на величезні зусилля з боку держави, які спрямовані на подолання зловживань та правопорушень, які сьогодні відносять до корупційних діянь, суттєвих результатів не дали. Навпаки, Україна за рівнем корупції у 2011 році у порівнянні з 2010 роком опустилась з 134 місця на 152 місце із 183 країн світу та на кінець 2012 року покращення ситуації не спостерігається.

Корупція негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини, не дає нормально розвиватися економіці держави, руйнує малий і середній бізнес. є основною перешкодою для входу інвестиційних потоків до України.

Рівень довіри громадян держави до всіх гілок влади продовжує падати, її значна більшість сприймає корупцію як звичне явище, не намагається їй протистояти, вважає корупцію одним із шляхів вирішення своїх проблем в умовах забюрократизованості державного апарату. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, вони поступово перетворюються у норму поведінки. Основними причинами є: підірив соціальної довіри й верховенства права; руйнація соціальної моралі та почуття справедливості в населення; подальше продовження розділу громадян на бідних та багатих, на законослухняних та недоторканих (навіть за вчинення ними злочинів); посилення соціальної напруженості, зневіра у ефективність державної політики та інші;

Особливе незадоволення населення викликають корупційні прояви в діяльності правоохоронних органів, судової системи, де рівень корупції не знижується протягом багатьох років. Не залишається поза увагою і діяльність державних службовців, на корумпованість якої вказують результати різних соціологічних опитувань, публікації у засобах масової інформації, судова практика та ін.

Оцінити реальний рівень і масштаби поширеності корупції в державі практично неможливо внаслідок відсутності єдиних критеріїв оцінки цього явища. Чинна статистика не відображає реального стану справ, її дані не корелюються різними відомствами і тому викривлюють реальні кінцеві результати протидії корупції. Існують великі розбіжності між звітними даними правоохоронних органів та інших органів виконавчої влади.

Проведений аналіз антикорупційного законодавства надало нам можливості дійти до висновку, що воно недосконало, потребує доопрацювання. Окремі положення суперечать конституційним нормам. Проекти законів та вже діючі закони мають обов'язково проходити антикорупційну експертизу на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

Дослідження особливостей корупційних процесів та антикорупційної діяльності в Україні - це цілий комплекс питань, які потребують свого вирішення. Відповідь на них дасть змогу визначити закономірності розвитку корупційних процесів, їх тенденції, недоліки антикорупційного законодавства, основні проблеми, які виникають при їх застосуванні, причин неефективної антикорупційної діяльності держави тощо.

Потрібно підвищити рівень відповідальності суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції за виконання чинного антикорупційного законодавства, та створити спеціальний орган з відповідними повноваженнями, які б мали реальний вплив на державних службовців вищого рівня.

Враховуючи те, що Президент України, відповідно до статті 4 Закону, є суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, можна зробити висновок, що він не може бути одночасно і Головою Національного антикорупційного комітету і Президентом України. Одна й та ж посадова особа не може контролювати сама себе. У іншому випадку це надасть йому безмежні можливості для корупційних дій як на свою користь, так й на

користь родичів, близьких й знайомих, що, в свою чергу, приведе до погіршення результатів у протидії корупції в цілому.

Аналіз покладених на суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобіганню і протидії корупції, прав та обов'язків із-за недосконалості механізмів їх реалізації свідчить про те, що вони носять більш декларативний характер та роблять вигляд активної протидії корупції.

Аналіз доступних статистичних даних та соціологічних опитувань свідчить, що інститут адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення поки не став ефективним засобом боротьби з корупцією. Рівень корумпованості державних службовців залишається дуже високим і набув загрозливої форми. Активні заходи з боку держави щодо протидії корупції не дають поки позитивних результатів. Тому необхідно впровадити комплексний механізм протидії корупції адекватний рівню корумпованих відносин.

Загальний рівень правової освіченості громадян України щодо протидії корупції залишається низьким. З метою підвищення ефективному протистоянню корупційним проявам посадовців всіх рівнів пропонуємо введення у всіх навчальних закладах України спеціального курсу з вивчення антикорупційного законодавства та проведення правової пропаганди антикорупційних законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО - ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ СЕРЕД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

2.1. Поняття, ознаки та склад корупційного адміністративного правопорушення

Сьогодні одним із найбільш поширених суспільно небезпечних явищ в Україні й світі визнано корупцію, серед усіх можливих виявів якого найнебезпечнішими є корупційні правопорушення.

Важливу роль у протидії корупційним проявам відведено адміністративному законодавству. Про це свідчить спрямованість Закону на широке застосування адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

Поняття “адміністративний проступок” (делікт) є актуальним і має суттєве значення як у теоретичному, так і практичному аспектах. Важливість даного напрямку дослідження полягає у тому, що від тлумачення поняття адміністративного правопорушення залежить вирішення таких специфічних питань адміністративного права, як підстави адміністративної відповідальності, визначення кола суб’єктів, кваліфікація адміністративних деліктів, застосування адміністративних стягнень за їх вчинення[87, с. 41].

Широке застосування адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, поряд із застосуванням інших видів юридичної відповідальності дає право стверджувати, що адміністративному законодавству у вирішенні цієї проблеми відведена важлива роль. Про це свідчить спрямованість Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”, який набув чинності з 1 червня 2011 року, на широке застосування адміністративної відповідальності за корупційні діяння та інші діяння, що пов’язані з ними. Однак, цей Закон не дає визначення поняття корупційного адміністративного правопорушення.

Перед початком розгляду поняття “корупційного адміністративного правопорушення” розглянемо визначення поняття “адміністративне правопорушення” та проблеми, які існують навколо нього.

Відомо, що одним з видів адміністративних деліктів є правопорушення у сфері використання владних повноважень службовими особами. Під адміністративним деліктом (проступком) ми розуміємо конкретну протиправну поведінку, а під деліктністю – певну (значну) кількість конкретних протиправних деліктів. Адміністративна делікатність як соціальне явище набуває властивостей і закономірностей, що проявляються в її динамічних і статистичних категоріях.

При розгляді адміністративної делікатності як певної кількості деліктів можна вивчати її стан, здійснювати класифікацію за окремими видами деліктів, створювати певну структуру, враховуючи при цьому об’єктивно існуючу соціальну дійсність разом з людиною як суб’єктом поведінки, що існує і діє залежно від обставин, зв’язків і залежностей [88, с. 6].

У ст. 9 розділу 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення дане визначення адміністративного правопорушення, відповідно якої адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадянський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність, але у главі 15-Б “Корупційні адміністративні правопорушення” цього Кодексу немає визначення поняття корупційного адміністративного правопорушення[89].

Детально аналізуючи погляди прихильників різних точок зору на проблему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення В.К. Колпаков констатує спільність поглядів учасників дискусії у визнанні негативного характеру усіх правопорушень. Далі він підкреслює, що негативна оцінка не може полягати в чомусь іншому, крім шкоди і суспільної небезпеки, а суспільна небезпека правопорушень (адміністративних

проступків) полягає саме в тому, що вони завдають шкоди правопорядку, громадським і особистим інтересам. Шкідливі наслідки мають як кримінальні злочини, так і адміністративні правопорушення. Не шкідливих правопорушень не існує. Не може бути правопорушень суспільно “корисних” або суспільно “безпечних”. Усі вони тільки суспільно небезпечні, а відрізняються лише ступенем завданої шкоди, тобто ступенем шкодочинності, й саме тому різні за ступенем суспільної небезпеки [90, с. 76].

Спираючись на аналіз антикорупційного законодавства і доктринальні точки зору, на генезис та сутність корупції, М.І. Мельник пропонує найбільш змістовне, на наш погляд, визначення корупційного правопорушення. Під таким він розуміє правопорушення, які полягають у неправомірному використанні особою, уповноваженою на виконання функцій держави, офіційно наданої їй влади, посадових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб (корупційні діяння), а також в інших діях, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм (інші діяння, пов’язані з корупцією [91, с. 159].

Чинний Закон дає таке поняття корупційного правопорушення – це умисне діяння, що містить ознаки корупції вчинене особою, за яке законодавством встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. Під корупцією розуміється використання особою наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей;

З огляду на зазначене, до адміністративних корупційних правопорушень, передбачених в Законі, відносяться порушення: обмежень щодо використання службового становища; обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; встановлених законом обмежень щодо одержання дарунків(пожертв); обмежень щодо роботи близьких осіб; обмежень, щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; спеціальної перевірки, щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; порушення вимог фінансового контролю; вимог Кодексу поведінки державного службовця; порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів; вимог щодо незаконного використання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції.

Результати аналізу чинного антикорупційного законодавства, наукових праць вітчизняних та зарубіжних науковців, щодо протидії корупції надало нам можливість визначити авторське поняття адміністративного корупційного правопорушення – це умисне протиправне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави, за яке законом встановлена адміністративна відповідальність.

Слід звернути увагу на те, що правопорушення, пов'язані з використанням посадовими особами в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих їм у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна, до корупційних діянь не належать (відповідальність передбачена ст. 184¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення) (постанова Пленуму Верховного Суду України “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією” від 25.05.1998 р. № 13)[92].

Із визначеного нами поняття “адміністративного корупційного

правопорушення”, можна навести основні кваліфікаційні ознаки такого діяння, перелік яких є необхідною і достатньою підставою для кваліфікації його як корупційного адміністративного делікту. Реальна протиправна дія лише тоді вважається адміністративним деліктом, коли вона матиме всі його ознаки: вчинок (дія або бездіяльність); протиправність; винність; караність[87, с.41-42]. Відсутність однієї з ознак свідчить про відсутність юридичного складу делікту в цілому. Опосередковано таку шкоду можуть нанести будь-які правопорушення; незаконний (протиправний) характер отримання державним (муніципальним) службовцем або іншим публічним службовцем переваг; використання винним службового становища всупереч інтересам служби; входження особи, яка скоїла корупційне правопорушення до переліку суб’єктів відповідальності за корупційне правопорушення; наявність у винного умислу на здійснення корупційних дій (акту бездіяльності), який об’єктивно наносить шкоду інтересам публічної або непублічної влади; наявність у винного корисної або іншої зацікавленості (остання може носити і немайновий характер) як для себе, так і в інтересах інших осіб.

Виходячи із вищевикладеного, щодо адміністративного корупційного правопорушення, можна підвести висновок, що:

по-перше, це виключно умисні вчинки, тобто дія чи бездіяльність [89, с.740-772]. Звідси випливає, що думки, бажання чи інші вияви психічної діяльності юридичного значення не мають;

по-друге, це його протиправність, тобто заборона адміністративно - правовими нормами відповідного вчинку як такого, що завдає шкоди чи загрожує небезпекою. Суть протиправності полягає в тому, що конкретний вчинок визнається адміністративним правопорушенням (проступком), якщо воно передбачене як таке чинним адміністративним законодавством;

по-третє, це – винність, яка передбачає наявність у особи відповідного власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Формами вини, які мають юридичне значення є: умисел (вина у формі

умислу), який може бути прямим чи непрямим (евентуальним) і необережність (вина у формі необережності), яка проявляється у формі самовпевненості чи недбалості;

по-четверте, це - адміністративна караність, яка означає, що за здійснення конкретного вчинку адміністративним законодавством передбачається відповідне покарання. Дана ознака дозволяє відмежувати правопорушення від інших протиправних (заборонених адміністративно - правовими нормами) вчинків, здійснення яких не спричинює застосування адміністративних стягнень[93, с. 255];

За допомогою складу адміністративного правопорушення, який будується на основі чотирьох взаємопов'язаних елементів, відображаються суттєві ознаки реальних явищ протиправних дій.

Серед науковців існують різноманітні визначення поняття “склад” щодо адміністративного проступку. Детальний аналіз наукової літератури свідчить: це система ознак, яка закріплена у нормах адміністративного права і характеризує певну поведінку суб'єкта як правопорушника, за який передбачено адміністративну відповідальність. Одночасно слід зазначити, що основна увага приділяється правовому аспекту складу адміністративного правопорушення.

Найбільш цілісну дефініцію складу адміністративного правопорушення, на нашу думку, пропонує В.К. Колпаков. Він вказує, що “під складом адміністративного правопорушення розуміється встановлена адміністративним законодавством сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння вважається адміністративним правопорушенням ” [90, с.48].

Слід відмітити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення оперує поняттям не “склад адміністративного проступку”, а “адміністративне правопорушення”. Склад лише згадується при обставинах що виключають провадження за справою про адміністративні правопорушення (п. 1 ст. 247 КУпАП). Але в той же час Кодекс не розкриває

поняття складу. Його можна вивести шляхом тлумачення даної статті [91, с. 50].

Аналіз запропонованих вченими України визначень складу адміністративного правопорушення дозволяє зробити висновок, що склад адміністративного проступку – це сукупність встановлених законом об'єктивних та суб'єктивних ознак, що характеризують дію або бездіяльність як адміністративний проступок [94, с. 127; 95, с. 36; 96, с. 228].

Така єдність думок спостерігається по відношенню структури складу адміністративного проступку, де виділяють елементи складу: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона. А також ознаки що характеризують ці елементи (наприклад, об'єктивну сторону характеризують такі ознаки: місто, час, засоби, предмети здійснення вчинку, шкідливі наслідки а також причинно-слідчий зв'язок між шкідливими наслідками і протиправним діянням тощо; суб'єктивну сторону – вина, мотив і мета) [95 с. 36; 96, с. 234].

Таким чином, виходячи з вищевикладеного можна зробити висновок, що:

Об'єктом корупційного правопорушення є суспільні відносини, що виникають під час здійснення державними службовцями встановленого порядку державного управління.

Безпосередній об'єкт складу корупції збігається з родовим. Слід підкреслити, що в результаті корупційних дій завжди наноситься шкода інтересам громадян, суспільства й держави;

Об'єктивна сторона складу корупції – це зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання на об'єкт, що перебуває під охороною адміністративно - правових санкцій. Відповідно до цього об'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення утворюють ознаки, що характеризують зовнішні прояви проступку;

Об'єктивна сторона адміністративного проступку включає в себе велику групу обов'язкових елементів. До них відносяться: анти суспільна

спрямованість; протиправність; діяння (дія або бездіяльність); винність; караність; настання шкідливих наслідків; причинно-слідчий зв'язок між діянням і наслідками, а також факультативні - місце, час, обставини; засіб; метод скоєння правопорушення.

Одним з основоположних принципів адміністративного права є відповідальність тільки за об'єктивну поведінку людини, тобто за її діяльність або бездіяльність. Спосіб думок, наміри людини, що не набули вираження зовні, розглядатися як правопорушення не можуть. Саме тому, забороняючи під страхом покарання ті або інші діяння, законодавець у першу чергу описує їх зовнішні прояви.

Таким чином, службова особа, використовуючи своє службове становище, здійснює дії чи бездіяльність в особистих інтересах, інтересах окремих осіб, груп осіб або корпоративних чи кланових інтересах.

Чинне адміністративне законодавство не дає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і такого терміна не вживає. Аналіз відповідних статей КУпАП, у тому числі й корупційних діянь, дозволяє зробити висновок, що ним є осудна особа, що досягла певного віку і виконує функції держави та виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, суб'єктом корупційного правопорушення є той, хто його вчинив. Крім цього, він має бути державним службовцем, тобто спеціальним суб'єктом.

А.І. Миколенко дає своє бачення суб'єкта адміністративного правопорушення — це особа, що вчинила адміністративний проступок і яку на підставі чинного законодавства можна притягти до адміністративної відповідальності [97. с. 94].

Чинний КУпАП визнає суб'єктом проступку винятково фізичну особу. Про це, зокрема, свідчать його ознаки, закріплені нормативно. Так, ст. 12 КУпАП встановлює вік, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність (16 років); ст. 20 передбачає як обов'язкову ознаку суб'єкта його осудність; ст. 33 вимагає при накладенні стягнення враховувати особу

правопорушника; ст. 256 вимагає, щоб у протоколі про адміністративне правопорушення в обов'язковому порядку були відомості про особу правопорушника, а також вказується на обов'язок правопорушника підписати протокол; ст. 268 закріплює за тим, хто скоїв проступок, право виступати рідною мовою тощо. Важко уявити, що перелічені норми були б розраховані на юридичних осіб. Більше того, ст. 27 КУпАП абсолютно точно визначає, що штраф є грошовим стягненням, яке накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення.

Аналізуючи особливості адміністративної відповідальності фізичних осіб, можна виділити такі види суб'єктів складу адміністративного проступку: загальний суб'єкт проступку, спеціальний суб'єкт проступку і особливий суб'єкт адміністративної відповідальності[98, с. 288].

Суб'єктивна сторона корупційного проступку – це психічне відношення державного службовця до скоєного ним протиправного діяння і включає в себе три елементи: провину; мотив і мету, де провина завжди є обов'язковим елементом складу корупційного правопорушення (проступку).

Із суб'єктивної сторони склад корупційного правопорушення державного службовця характеризується виною у формі прямого умислу та спеціальної мети. Він усвідомлює, що вступає в стійкий злочинний зв'язок з окремими особами або угрупованнями й, використовуючи при цьому своє службове становище, бажає цього. При цьому така особа діє з метою одержання матеріальних або інших благ і переваг або звільнення від яких-небудь витрат.

Законодавство про адміністративну відповідальність не дає поняття вини, але вказує на неї як на обов'язкову ознаку адміністративного проступку в ст. 9 КУпАП і дає визначення умисних та необережних проступків. У адміністративному праві вину визначають як психічне ставлення особи до вчиненого нею діяння і його наслідків, яке проявляється у формі умислу чи необережності.

Про наявність умислу в діях правопорушника можна казати лише у тому випадку, якщо особа, що здійснила протиправне діяння, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала його шкідливі наслідки і бажала їх (прямий умисел) чи свідомо допускала настання цих наслідків (побічний умисел).

Конструктивною ознакою складу в деяких випадках є і підлягає встановленню мета правопорушення. Як така вона наявна у текстах статей 42², 103¹, 132, 157, 160², 164³, 181², 185⁷ КУпАП та ін. Мета — це уявний образ результату, до якого прагне винний, його уявлення про ті бажані наслідки, які повинні настати в результаті вчинення проступку. Як конструктивна ознака складу мета називається тільки в тих ситуаціях, коли діяння відбувається умисно.

Мотив також є факультативним елементом суб'єктивної сторони складу адміністративного корупційного правопорушення і визначається як спонука до правопорушення. Як кваліфікуюча ознака мотив не вказується у статтях Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення, але враховується при індивідуалізації адміністративної відповідальності. Наприклад, вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або у разі збігу тяжких особистих чи сімейних обставин, розглядаються як обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність (п. 3 ст. 34 КУпАП) [91].

Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення визначені відповідно до пунктів 1 - 4 статті 4 Закону.

Цей перелік суттєво відрізняється від суб'єктів корупційних правопорушень, визначених у антикорупційних законах, які втратили чинність тим, що він охоплює більше коло посадових осіб, які можуть здійснювати корупційні дії.

Аналіз чинного законодавства та наукових праць, щодо визначення ними поняття суб'єкта адміністративного правопорушення, дає нам змогу дійти до висновку, що суб'єктом адміністративного корупційного

правопорушення має бути лише осудна особа, що досягла певного віку, уповноважена на виконання державних функцій або функцій місцевого самоврядування, організаційно-розпорядчих чи господарських обов'язків, посадові особи юридичних осіб, мають відповідний статус та є спеціальним суб'єктом.

Враховуючі вищевикладене, можна зробити висновок, що корупційні правопорушення – це завжди навмисні діяння. Вони проявляються через створення стійкого або короткочасного зв'язку, який характеризується дачею згоди (у більшості випадків у усній формі) на надання різних послуг та їхню безпосередню реалізацію. Це може виражатися в наданні інформації, прикритті діяльності, забезпеченні безпеки, сприянні в розкраданні коштів, одержанні кредиту, готовності до надання допомоги або будь-якого іншого сприяння.

Стійкий або короткочасний зв'язок службової особи в складі корупційного діяння завжди має бути встановлений як протиправний. Це проявляється в тому, що службова особа сприяє вибіркового, не об'єктивного, використанню протекції, родинних або кланових відносин тощо. Стабільність свідчить про наявність постійної готовності до надання допомоги або будь-якого іншого сприяння.

Стійкий або короткочасний зв'язок може проявлятися у взаємовідносинах одного або декількох службових осіб. При цьому вони, як правило, незаконно одержують матеріальну та/або іншу винагороду.

Ці дії можуть складатися в одержанні кредитів, позичок, придбанні цінних паперів, нерухомості й іншого майна та ін.

Проаналізувавши чинне законодавство з приводу поняття, ознак та складу адміністративного корупційного правопорушення, з'ясували, що деякі положення є дискусійними та потребує його вдосконалення.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що визначенні нами поняття, ознаки та склад корупційного адміністративного правопорушення дозволить практичним працівникам

більш зважено розглядати справи при визначенні адміністративної відповідальності за скоєння корупційних діянь державними службовцями.

2.2. Підстави застосування адміністративної відповідальності відносно державних службовців за корупційні діяння

Перед початком дослідження підстав застосування адміністративної відповідальності державних службовців за корупційні дії, на нашу думку, слід дослідити визначення поняття “адміністративної відповідальності ” та проблем, які існують навколо нього.

Дискусії щодо поняття правової категорії “адміністративна відповідальність ” застосовується у багатьох сферах громадянського суспільства та рівнях; цей термін вживається законодавцями у численних нормативно-правових актах без його визначення.

Труднощі наукової розробки поняття “адміністративна відповідальність” не можуть виправдати відсутність чіткого визначення найважливішого поняття всього адміністративного права і деліктного законодавства як його частини [99, с. 14].

На нашу думку, категорія “адміністративна відповідальність” має дослідницький характер і досить різний з точки зору науковців.

Вирішенням цієї проблеми займались багато вчених, а саме Л. В. Коваль, який вважав що адміністративна відповідальність — це застосування до порушників загальнообов’язкових правил, що діють у сфері управління та інших сферах адміністративних стягнень[100], Ю.П. Битяк і В.В. Зуй, що це - вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб перед органами виконавчої влади чи судом за порушення адміністративно-правових норм на основі застосування адміністративних стягнень[101, с. 121], Е.В. Додін, що це - визначення повноважними державними органами через застосування адміністративно-примусових заходів, обмежень майнових, а також особистих благ і інтересів за здійснення адміністративних правопорушень[102, с. 266], Ф.П. Шульженко і Є.В. Невмержицький, що це - специфічне реагування

держави на адміністративне правопорушення, яка полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення[103, с. 107], І.П. Голосніченко, що це — різновид юридичної відповідальності, яка являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій — адміністративних стягнень[104, С. 430 — 431], В.К. Колпаков, що — це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником[105, с. 309], М.С. Малєїна, що — це є виконання обов'язку під примусом, а настає вона (відповідальність) лише тоді, коли такий обов'язок є виконаним[106, с. 139].

Деякі вчені розглядають адміністративну відповідальність як захід державного примусу, який полягає у настанні негативних наслідків для правопорушника у вигляді обмежень майнового чи особистого характеру[107, с. 46.]

Наведені погляди свідчать, що кожний із дослідників питань адміністративної відповідальності зумів висвітлити ті або інші її властивості, ту або іншу сторону цього багатогранного явища і їх думки мають бути враховані і в подальшому науковому пошуку[108, с. 234].

Кодекс відносно адміністративної відповідальності обмежився вказівкою на те, що її мірою є адміністративне стягнення.

Тому, всі існуючі поняття категорії “адміністративна відповідальність” мають дослідницький характер і досить різні. Висловлена навіть думка, що адміністративна відповідальність характеризується застосуванням адміністративного примусу у формі: а) заходів припинення, б) заходів відповідальності, б) заходів адміністративно-процесуального забезпечення [109, с. 26].

Аналіз перелічених дефініцій адміністративної відповідальності дозволяє нам дійти до висновку що їм бракує відсутність вказівок про виконання суб'єктами протиправних дій та застосування за їх вчинення заходів адміністративного примусу, який є істотним компонентом будь-якої відповідальності, зокрема і адміністративної. Немає сумнівів у тому, що відповідальність настане лише тоді, коли правопорушником виконані встановлені компетентною особою заходи впливу.

Незважаючи на різноманітність дефініцій, домінуючим підходом до дослідження численних проблем адміністративної відповідальності є визнання її належності до третьої групи заходів адміністративного примусу - заходів відповідальності за порушення адміністративно-правових норм.

На нашу думку, заходи адміністративного попередження або адміністративного припинення не є застосуванням адміністративної відповідальності, тому, що при їх застосуванні відсутня основна мета відповідальності – покарання правопорушника, не кваліфікуються діяння та не встановлюється його винність. Тобто, вона є кінцевим негативним наслідком, якого зазнає правопорушник за вчинення ним корупційного правопорушення, реакцією на такі протиправні дії.

З проведеного нами аналізу дефініцій адміністративної відповідальності за скоєні правопорушення ми пропонуємо своє визначення поняття адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення — це застосування спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції передбачених чинним законодавством адміністративних стягнень та інших заходів впливу щодо суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення.

Застосування адміністративної відповідальності відносно особи, що вчинила правопорушення, спонукає його не повторювати ніколи, знаючи про невідворотність настання негативних наслідків за такі дії. Адміністративна відповідальність логічно поєднує у собі елементи запобіжного та виховного характеру.

Застосування адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, реалізується за загальними правилами (засадами), які закріплені в Конституції України та відповідно до статей 33-40 Кодексу: законності накладення стягнення; індивідуалізації покарання; гуманізму і справедливості.

Аналіз адміністративно-правової літератури, дає нам змогу дійти до висновку, що адміністративні стягнення - це матеріалізовані вияви адміністративної відповідальності, негативні правові наслідки неправомірної дії особи, яка вчинила адміністративний проступок і повинна відповісти за свої протиправні вчинки та понести за це відповідні покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного впливу [110, с. 97].

Згідно статті 23 Кодексу, адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [111, с. 67].

Мета застосування адміністративної відповідальності спрямована на захист суспільних відносин у сфері державного управління, додержання прав і законних інтересів громадян, охорони громадянського порядку і громадської безпеки. Вона містить у собі кількість груп адміністративних заходів, що відрізняються один від одного за способом здійснення охоронної функції.

При цьому кінцева мета застосування адміністративного відповідальності полягає в тому, щоб ніхто в подальшому не чинив правопорушень, тобто у забезпеченні загальної і спеціальної превенції правопорушень, кожна з яких виконує певну соціально корисну функцію.

Спеціальна превенція полягає в тому, що застосоване адміністративне стягнення спонукає його не чинити правопорушень в майбутньому, а загальна превенція характеризується тим, що сприяє вихованню те тільки

правопорушника, а й його оточення. Крім того слід звернути увагу на те, що застосування адміністративної відповідальності виконує також функцію запобігання правопорушенням, оскільки містить негативну оцінку державою вчиненої дії або бездіяльності й особи правопорушника, чим спонукає його до право слухняності й виправлення своєї поведінки.

Ознаками адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення є: по-перше, це ознаки, що властиві юридичній відповідальності в цілому (основні); по-друге, ознаки, що відмежовують адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності (похідні або відмежувальні).

Похідними або відмежувальними ознаками адміністративної відповідальності за корупційні діяння є: 1) притягнення до адміністративної відповідальності можливо лише за скоєнні корупційні діяння; 2) адміністративна відповідальність за корупційні дії полягає у застосуванні до винних адміністративних стягнень та заходів впливу відповідно до чинного законодавства.

Норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться у різних за своєю правовою природою актах.

Не можна не погодитись з вченим А.Т. Комзюком, який зауважує, що окремі законодавчі акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності, повинні включатися до Кодексу що сприятиме послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення[112, с. 37].

Разом з тим, норми деяких законодавчих актів, що передбачають адміністративну відповідальність, до Кодексу не включені, що є його вадою, оскільки вже кодифіковане законодавство потребує додаткової кодифікації. На наше глибоке переконання, необхідно сконцентрувати у Кодексі усі норми адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, як це передбачено у деяких зарубіжних державах.

Наприклад, у законодавстві Російської Федерації закріплено пріоритет Кодексу Російської Федерації (далі РФ) про адміністративні правопорушення

відносно усіх інших законів. Воно встановлює, що закони щодо адміністративної відповідальності приймаються у строгій відповідності з Кодексом РФ про адміністративні правопорушення. Коментуючи зазначене положення А.Б. Агапов підкреслює, що відповідність законів Кодексу означає: а) закони приймаються лише у передбачених Кодексом випадках; б) зазначені закони не можуть суперечити Кодексу [113, с. 10].

У законодавстві Республіки Казахстан ще чіткіше зафіксовані такі пріоритети. Відповідно до нього, законодавство Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення складається з чинного Кодексу Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення, а усі інші закони, що передбачають адміністративну відповідальність, підлягають застосуванню тільки після їхнього включення до Кодексу.

Таким чином, є підстави для подальшої наукової дискусії відносно принципів адміністративного законодавства України. На наш погляд, у даній сфері повинен панувати один принцип, а саме — принцип безумовного пріоритету Кодексу. Інші нормативно-правові акти мають встановлювати її певні особливості у випадках, коли це не можна передбачити в Кодексі. До згаданих норм належать приписи Митного кодексу України[114], який регулює відповідальність за порушення митних правил, законів “Про засади запобігання та протидії корупції”[52], “Про державну податкову службу в Україні”[115] та деяких інших.

Підставою для застосування до державних службовців адміністративної відповідальності за вчинення ними корупційних дій за чинним антикорупційним законодавством є порушення ними вимог статей 6-12 Закону.

З огляду на зазначене, до адміністративних корупційних правопорушень, передбачених в Законі, відносяться порушення: обмежень щодо використання службового становища; обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; встановлених законом обмежень щодо одержання дарунків(пожертв); щодо роботи близьких осіб; обмежень,

щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; спеціальної перевірки, щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; вимог фінансового контролю; вимог Кодексу поведінки державного службовця; порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів; незаконне використання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції.

У відповідності до ст. 21 Закону, за вчинення корупційних правопорушень особи, зазначені в ч. 1 ст. 4 Закону притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку.

Законом України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, до деяких законодавчих актів внесено зміни, а саме до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України. Зокрема КУпАП доповнено Главою 13-А “Адміністративні корупційні правопорушення”.

На нашу думку, корупційні правопорушення державних службовців умовно можна розподілити на три групи: першу групу мають складати порушення спеціальних обмежень спрямованих на запобігання та протидію корупції; до другої групи слід віднести порушення вимог фінансового контролю; третя група - невжиття державними службовцями заходів щодо запобігання та протидії корупції.

До першої групи корупційних правопорушень можна віднести такі діяння: порушення обмежень щодо використання службового становища; порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності і одержання подарунків (пожертв); порушення обмежень щодо роботи близьких осіб; порушення обмежень щодо осіб, які звільнилися з

посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, та порушення вимог спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування та незаконне використання інформації, що стала відома у зв'язку з використанням службового становища.

До другої групи порушень слід віднести порушення вимог фінансового контролю, відповідальність за які встановлена ст. 172-6 КУпАП та порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів.

Третя група правопорушень включає невжиття заходів щодо протидії та корупції, відповідальність за вказані діяння встановлена ст. 172-9, 212-29 КУпАП.

Характеризуючи першу групу адміністративних правопорушень, що містять ознаки корупції, слід зазначити, що вони конкретизують положення Закону, які встановлюють для суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення спеціальні обмеження.

За порушення обмежень щодо одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб встановлена адміністративна відповідальність. Для зазначених складів адміністративних правопорушень характерною є наявність або предмета – неправомірної вигоди, або спеціальної мети – одержання неправомірної вигоди, або відповідного мотиву.

Адміністративна відповідальність встановлена за порушення обмежень, щодо використання службового повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди у розмірі, що не перевищує п'яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб у відповідності до вимог ст. 172-2 КУпАП.

Неправомірною вигодою слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те

підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову без законних на те підстав.

Предметом правопорушення є неправомірна вигода, розмір якої не повинен перевищувати п'яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

З об'єктивної сторони правопорушення характеризується діянням у формі прийняття особою неправомірної вимоги. При цьому виконання або невиконання в інтересах іншої особи будь-яких дій з використанням службового становища не є обов'язковою об'єктивною ознакою.

Суб'єктами правопорушення є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноваженні на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до Закону (п.1-3 ч. 1 ст. 4 Закону).

Із суб'єктивної сторони правопорушення характеризується умисною формою вини.

Частиною другою передбачено, що одержання неправомірної вигоди за діяння передбачені в ч. 1 даної статті не повинні перевищувати ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Статтею 6 Закону передбачено обмеження щодо використання службового становища, а саме: забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі: неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

неправомірно сприяти призначенню на посаду особи; неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків. Порухення даних вище вимог тягне за собою накладення адміністративного штрафу.

Суб'єктами правопорушення є особи, що передбачені у п.1-3 ст.4 Закону.

Із суб'єктивної сторони правопорушення характеризується умисною формою вини та наявністю спеціальної мети – одержати неправомірну вигоду. При цьому розмір такої вигоди не повинен перевищувати 5 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

У протоколі про вчинення корупційного правопорушення має бути зазначено: у чому виявився умисний характер таких дій; наявність (з підтвердженням відповідними доказами) мети особи на незаконне одержання за це сприяння неправомірної вигоди.

Частиною другою передбачено, що одержання неправомірної вигоди за діяння передбачені в ч. 1 даної статті не повинні перевищувати ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Одночасно у відповідності до вимог ст. 172-4 встановлено обмеження, щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту).

Ст. 7 Закону передбачено обмеження, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а саме: особам, зазначеним у пункті 1 частини першої ст. 4 Закону, забороняється: займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями частками, паями, що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

У разі якщо Конституцією і законами України для окремих посад встановлено спеціальні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, то їх додержання забезпечується за спеціальними процедурами.

Обмеження, передбачені частиною першою цієї статті, не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

У відповідності до ст. 42 Господарського кодексу України підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку[116].

Під виконанням роботи за сумісництвом слід розуміти виконання працівником, крім основної, ще й іншої оплачуваної роботи незалежно від укладення трудового договору. На умовах сумісництва працівники можуть працювати на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина у вільний від основної роботи час. Відповідно до ст. 19 Закону “Про оплату праці” умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств визначаються Кабінетом Міністрів України[117]. При з'ясуванні питання, чи є виконувана робота сумісництвом, потрібно керуватися

постановою Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1993р. №245 “Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій”[118], Положеннями про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій (затверджене наказом Мінпраці, Мін’юсту і Мінфіну від 28 червня 1993 р. №43)[119] та доданим до цього Положення Переліком робіт, які не є сумісництвом.

У відповідності до вимог ст. 105 КЗпП передбачено, що працівникам, які виконують на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд з своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткову роботу за іншою професією (посадою) або обов’язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи, провадиться доплата за суміщення професій (посад) або виконання обов’язків тимчасово відсутнього працівника. Розміри доплат за суміщення професій (посад) або виконання обов’язків тимчасово відсутнього працівника встановлюється на умовах, передбачених у колективному договорі[120].

Стосовно певних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, закон визначає зміст несумісності їх статусу з іншими посадами та видами діяльності.

Так, відповідно до ст. 7 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”, депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті. Депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата[121].

Слід підкреслити, що відповідно до положень Закону наукова, викладацька, творча діяльність, а також медична та суддівська практика, інструкторська практика із спорту не визначається сумісництвом.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань. Основними її формами є фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Фундаментальні наукові дослідження – наукова теоретична та (або) експериментальна діяльність, спрямована на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв’язку. Прикладні наукові дослідження – наукова і науково-технічна діяльність, спрямована на одержання і використання знань для практичних цілей[122].

Викладацька діяльність – це процес надання знань, формування вмінь і навичок з різних напрямів освіти, розвитку інтелектуальних і творчих здібностей, фізичних якостей відповідно до задатків та запитів особи – учнів, студентів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, ад’юнктів, докторантів тощо; діяльність по отриманню ними професії, підвищенню їх виробничої кваліфікації, забезпечення фундаментальної наукової, загальнокультурної, спеціальної практичної підготовки і перепідготовки.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про професійних творчих працівників та творчої спілки” творча діяльність – це індивідуальна чи колективна творчість професійних творчих працівників, результатом якої є твір чи його інтерпретація, що мають культурно-мистецьку цінність. Професійний творчий працівник – це фізична особа, творча діяльність якої становить її основне заняття, що завершується створенням і оприлюдненням творів або їх інтерпретацією в галузі культури та мистецтва і є головним джерелом її доходів, незалежно від того, має вона чи не має будь-які юридично оформлені трудові відносини[123]. Відповідно до ст.54 Конституції України громадянам гарантується свобода літературної,

художньої, наукової і технічної творчості; кожний громадянин має право на результати своєї творчої діяльності.

Медична практика – діяльність, пов’язана з комплексом спеціальних заходів, спрямованих на сприяння поліпшення здоров’я, підвищення санітарної культури, запобігання захворюванням та інвалідності, на діагностику, допомогу особам з гострим і хронічними захворюваннями й реабілітацію хворих та інвалідів, що здійснюється особами, які мають спеціальну освіту (п. 1.3. Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених наказом МОЗ України від 2 лютого 2011 р. №49[124].

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” медична практика як вид господарської діяльності підлягає ліцензуванню[125].

Із суб’єктивної сторони правопорушення характеризується умисною формою вини - бажанням отримати прибуток або грошову винагороду за виконання роботи за сумісництвом.

Частиною другою передбачено накладення штрафу за порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства).

Положення даної частини статті забороняє особам, уповноваженим на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, входити самостійно або через інших осіб до складу органу управління або наглядової ради підприємства чи організації, що здійснюють підприємницьку діяльність. Виключення при цьому становлять випадки, коли суб’єкт здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє

інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства.

Поняття різних видів підприємств та організацій, що мають на меті одержання прибутку, наведені у Цивільному кодексі України (далі ЦК)[126], Законах “Про споживчу кооперацію”[127], “Про банки та банківську діяльність”[128], “Про господарські товариства”[129], “Про акціонерні товариства”[130], “Про аудиторську діяльність”¹³¹ “Про режим іноземного інвестування”[132], “Про нотаріат”[133], “Про об’єднання громадян”[134] та інших нормативно правових актах.

Для кваліфікації діяння важливим є встановлення того, що: 1) суб’єкт входить до складу саме органу управління або наглядової ради підприємства чи організації; 2) це підприємство чи організація створено з метою одержання прибутку (тобто здійснює підприємницьку діяльність); 3) суб’єкт не здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та не представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства.

Участь у складі правління чи інших виконавчих органів підприємств і організацій, які не здійснюють підприємницьку діяльність, не дає підстав для визнання діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, цим корупційним правопорушенням.

Слід звернути увагу на те, що не може визнаватися корупційним правопорушенням входження особи до складу редакційних колегій періодичних видань (газет, журналів), різного роду журі, консилиумів, навіть за умови одержання нею винагороди за виконану роботу, оскільки зазначені органи створюються з метою розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики.

Суб’єктами правопорушення є особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. Суб’єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1 частини 1 статті 4 Закону за винятком депутатів Верховної Ради АРК Крим, депутатів місцевих

рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищої раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Стаття 172-5 Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)

Відповідно до статті 8 Закону, особам, зазначеним п. 1 та підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої ст. 4 цього Закону, забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб: 1) за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчинюються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами; 2) якщо особа, яка дарує здійснює дарунок (пожертву), перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Згідно зі ст. 718 ЦК України дарунок – це рухомі речі, в тому числі гроші та цінні папери, нерухомі речі та майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути в майбутньому.

Вказані особи можуть приймати дарунки які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків передбачених частиною 1 цієї статті, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка, одноразово, а сукупна вартість таких дарунків, отриманих з одного джерела протягом року – однієї мінімальної заробітної, встановленої на 1 січня поточного року.

При цьому, аналіз положень ст. 8 Закону щодо факту отримання підпорядкованим працівником від свого керівника подарунка говорить про наступне. У відповідності до ст. 6 Конституції України «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», іншими словами можуть діяти виключно у другий спосіб правового регулювання “дозволено все, що не заборонено законом”. Таким чином,

отримання подарунків підлеглими від начальників будуть правовими лише у випадку, якщо це не буде заборонено законодавством. Тому у відповідності до закону пригнути таких осіб до адміністративної відповідальності не можливо.

Необхідно відмітити, що поняття «гостинності», нас даний час є не правовою, а історико-соціальною категорією. Тому, на нашу думку, до врегулювання зазначеного поняття у законодавстві постійно буде різне трактування його меж. На наш погляд, до переліку подарунків, які відносяться до гостинних, можна віднести витрати на харчування та проживання, надання первинної медичної допомоги, транспортні витрати, дрібний ремонт одягу, взуття, дрібні рекламні та історико-краєзнавчі довідники (календарі, записники, буклети тощо).

З об'єктивної сторони правопорушення становлять діяння у вигляді одержання у власність (приймання у власність) речей або майнових прав на порушення вимог Закону. Зокрема, таке порушення, матиме місце у разі одержання подарунку у зв'язку з виконанням особою функцій держави або органів місцевого самоврядування, тобто обумовлюється службовим статусом одержувача, посадою, яку він обіймає. Отже, для наявності корупційного правопорушення має бути встановлений причинний зв'язок між діянням (одержанням подарунка) і виконанням особою, яка його вчинила, функцій держави або органів місцевого самоврядування. Якщо такий зв'язок у конкретному випадку не доведено або встановлено, що таке одержання мало місце не у зв'язку з виконанням особою функцій держави або органів місцевого самоврядування, то воно не буде вважатися корупційним.

Таким чином, щоб встановити законність/незаконність одержання особою подарунка, слід встановити, чи пов'язаний запропонований подарунок із виконанням нею своїх обов'язків за посадою.

Пов'язаними із виконанням службових обов'язків є подарунки, що надаються як подяка за раніше вчинені державним службовцем дії (бездіяльність) або прийняті ним рішення на користь дарувальника або третіх

осіб, або даруються в очікуванні заздалегідь необіцяного вчинення публічним службовцем дій (бездіяльності) або прийняття ним рішень на користь дарувальника або третіх осіб. До цієї ж категорії належать подарунки, що надаються службовцем підлеглими.

Склад корупційного правопорушення буде і тоді, коли особа, яка одержує подарунок під час проведення офіційних заходів, не передає його у триденний строк органу державної влади, місцевого самоврядування, або іншій організації, де вона працює, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Водночас слід мати на увазі, що є ситуації, в яких подарунки, хоча і не мотивовані виконанням службовцем своїх обов'язків, однак не виходять за межі закону. Йдеться про випадки, коли подарунок надається службовцю органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування як відзнака або заохочення за успіхи у професійній діяльності.

В інших випадках - вони вважаються подарунками державі, є відповідною державною або комунальною власністю і передаються їм у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Однак, вищевказані особи можуть приймати дарунки від близьких осіб, незалежно від їх вартості та які одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

На нашу думку, заборона застосовувати спеціальну перевірку близьких осіб та членів сім'ї особи, яка претендує на посаду державного службовця або є державним службовцем, стосовно якого виникли обґрунтовані підозри щодо здійснення ним корупційних дій, дозволить такому посадовцю безкарно отримати через своїх близьких надані йому третіми особами "подарунки" та далі виконувати свої "обов'язки".

Таке "обмеження", на нашу думку, може не тільки призвести до приховування таких подарунків та їх вартості особами, яким вони були вручені, а й керівниками установ та організацій, їх головними бухгалтерами, які за певну винагороду від суб'єкта, якому було надано такий подарунок або

сувенір, можуть залишити його у власності особи або ж залишити у власності підприємства та як керівні особи, в подальшому розпоряджатися ним. Таке положення суперечить нормам Конституції України щодо розпорядження особою своєю власністю, оскільки після того, як особі було вручено подарунок чи сувенір, вона набуває на нього право власності.

Також вважаються корупційними діями порушення ст. 12 щодо фінансового контролю. Тобто за неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом, передбачена адміністративна відповідальність у вигляді накладення штрафу від 10 до 25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А у випадку неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку – нерезидента тягне за собою накладення штрафу від 10 до 25 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (вказана стаття набрала чинність 31 січня 2012 року).

Адміністративна відповідальність у відповідності до вимог ст. 172-7 КУпАП настає у випадку коли суб'єктом правопорушення безпосередньо не було повідомлено керівника про наявність конфлікту інтересів.

Під конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Особи, зазначені у п. 1 та пп. «а», «б» п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону, зобов'язані: уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів; повідомляти невідкладно безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів.

Посадові і службові особи органів публічної влади у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про його вчинення зобов'язані вжити заходів щодо запобігання такого правопорушення та

терміново письмово попередити про це спеціально уповноважений орган у сфері протидії корупції. Відповідальність за порушення цього положення передбачена ст. 172-9 КУпАП.

В Законі, на нашу думку, наявні певні недоліки та недоопрацювання з цього питання. Ми пропонуємо внести зміни до Закону у вигляді відповідальності державного службовця нижчого рівня за неповідомлення про скоєне корупційного правопорушення державним службовцем вищого рівня, тобто підлеглими. Потрібно зазначити, що, як показує практика, корупційні діяння вчиняють або дають дозвіл на скоєння не підлеглі, а самі керівники.

Умисне невжиття посадовими та службовими особами заходів щодо припинення такого правопорушення та відсутності письмового повідомлення про такі дії у спеціального уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятидесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Але, на наш погляд, при цьому потрібно забезпечити конфіденційність особи підлеглого, його захист від переслідування з боку керівника або інших осіб та його безпеку.

Необхідно мати на увазі, що є непоодинокі випадки, коли особа, яка вчинила корупційне діяння та особа, яка відповідно до Закону покликана вживати заходів щодо припинення правопорушень, перебувають у дружніх чи родинних стосунках, що породжує приховування фактів вчинення протиправних діянь.

Слід зазначити, що порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців передбачена Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950. “Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування ” та Постановою

Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1044 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950”.

Отже, нами були розглянуті поняття адміністративної відповідальності державних службовців, підстави притягнення їх до адміністративної відповідальності за корупційні дії та детально проаналізовані види адміністративного корупційного правопорушення та їх наслідки для державних службовців.

2.3. Адміністративно-правові заходи протидії корупції серед державних службовців

Одним з видів юридичного (правового) примусу, визначеного в теорії права є адміністративний примус, який відіграє важливу роль в охороні правопорядку, включає в себе велику кількість заходів виявлення та припинення вчинення протиправних дій, в тому числі корупційних, заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності та усунення шкідливих наслідків.

Використання адміністративного примусу обумовлено: по-перше, попереджувати вчинення правопорушень; по-друге, необхідністю його припинення; по-третє, необхідністю в установлених законом випадках покарати правопорушника. Метою застосування заходів адміністративного примусу в цілому є захист суспільства від правопорушень, тобто “захист суспільних відносин, які охороняються законом”.

Аналіз досліджень інституту адміністративного примусу науковцями свідчить про відсутність одностайності у поглядах щодо багатьох проблем, пов'язаних з адміністративним примусом. Перш за все, йдеться про складові та зміст самого поняття адміністративного примусу. Це пояснюється низкою об'єктивних чинників: по-перше, відсутнє нормативне визначення адміністративного примусу [136, с. 10]; по-друге, заходи адміністративного примусу становлять найчисельнішу групу серед заходів державного примусу тому, що за їх допомогою здійснюється охорона найрізноманітніших суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління [137, с. 46], охороняються відносини, врегульовані нормами багатьох галузей права, що найбільш повно відтворює організаційно-владний потенціал держави [138, с. 93].

Дослідження адміністративного законодавства доводить, що заходами адміністративного припинення корупційних правопорушень є всі правові дії, які використовуються для припинення будь якого адміністративного

правопорушення взагалі. Вони займають проміжне становище і застосовуються за умов, коли адміністративне правопорушення відбулося (відбувається). Таким чином, застосуванню заходів адміністративного припинення передують заходи виявлення корупційних намірів, адміністративно-попереджувальні заходи, а адміністративні стягнення та усунення наслідків скоєних корупційних діянь є останніми ланками в системі заходів адміністративного примусу.

Розглядаючи питання протидії та запобігання корупції серед державних службовців в Україні необхідно з'ясувати, що саме розуміється під адміністративними заходами протидії корупції. Щодо з'ясування цього питання необхідно звернутися і розглянути думки як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Більшість з них вважають, що основними заходами протидії корупції є заходи адміністративного попередження, припинення і стягнення - це адміністративний примус[139, с. 152]

У науковій літературі зустрічаються чисельні тлумачення адміністративного примусу. Так, Ігітов В.Г. стверджує, що адміністративний примус не можна зводити до застосування примусових заходів лише до правопорушників[140, с. 6].

Бахрах Д.М. стверджує, що примус – це особлива реакція органів і осіб, наділених владою, на факт правопорушення. Заходи адміністративного примусу застосовуються тоді, коли не виконуються правові обов'язки, коли порушуються норми права та законні вимоги посадових осіб; якщо нема правопорушень, нема і підстав для примусу [141, с. 19].

Однак, Севрюгін С.Є. зазначає: “Як і будь-яка діяльність, застосування заходів адміністративного примусу має свою певну мету. Метою застосування заходів адміністративного примусу в цілому є захист суспільства від правопорушень, тобто захист суспільних відносин, які охороняються законом” [142, с. 90].

Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.О. Терещук, В.К. Шкарупа визначають адміністративний примус як засіб забезпечення і охорони

правопорядку у сфері державного управління, який виконує каральну роль і полягає у психічному, матеріальному або фізичному впливі на свідомість і поведінку людей [143, с. 90].

С.В. Ківалов дає інше визначення адміністративного примусу: “Адміністративний примус – вид державного примусу, який застосовується правомочними державними органами (посадовими особами) з метою попередження та припинення адміністративного проступку, а також забезпечення притягнення винного до адміністративної відповідальності” [144, с. 221].

У теорії адміністративного права під заходами адміністративного попередження розуміються дії уповноважених органів або посадових осіб, які спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов’язків перед суспільством, забезпечення суспільної безпеки і громадського порядку, недопущення і боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та ліквідацію їх наслідків [145, с. 45].

Всі ці погляди, на нашу думку, мають право на існування.

Адже при множинності класифікацій заходів адміністративного примусу, можна стверджувати, що вони зводяться до практичних дій спеціальних суб’єктів у сфері протидії корупції (виявлення правопорушення, накладення адміністративного стягнення тощо), в той час як адміністративно-правові заходи протидії включають в себе будь-які заходи примусового характеру, що носять підзаконний характер (наприклад видання підзаконних нормативно-правових актів органами публічної адміністрації).

Виходячи з наведеного, всі адміністративно-правові заходи протидії корупції можна поділити на дві групи:

- 1) заходи адміністративного примусу, що включають в себе: заходи адміністративного попередження; заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь;
- 2) організаційно-правові заходи протидії корупції.

Необхідно підкреслити, що новий Закон покладає обов'язок вживати заходи щодо запобігання та протидії корупції на посадових і службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів. Ним передбачено, що зазначені суб'єкти у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення, зобов'язані вжити доступних для них заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноваженого суб'єкта у цій сфері.

Закон визначає суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення, перелік яких наведений в статті 4, який охоплює значно більше суб'єктів, яким надані владні повноваження у сфері публічних відносин ніж у попередніх антикорупційних законах. Тому новий Закон значно розширив перелік таких суб'єктів, що надасть, на нашу думку, можливість для залучення більшого кола посадових та службових осіб, на яких поширюватиметься відповідальність за корупційні правопорушення.

Аналіз вітчизняного антикорупційного законодавства та наукових праць дає можливість дійти до висновку, що під адміністративними заходами в діяльності щодо запобігання та протидії корупції слід розуміти застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу спеціальними суб'єктами, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції відносно суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення з метою виявлення, попередження чи припинення вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупційними діями.

Отже, на нашу думку, під адміністративними заходами протидії корупції слід розуміти урегульовані нормами адміністративного законодавства, взаємопов'язані між собою дії суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, за допомогою яких забезпечується така протидія, та які носять владно-розпорядчий характер.

Слід нагадати, що заходи адміністративного попередження досить численні та різноманітні. Застосування ефективних адміністративних заходів попередження корупційних дій унеможлиблює або уповільнює рух правопорушної поведінки в напрямку до здійснення правопорушення.

Аналіз цього визначення надало нам можливість дійти до висновку, що адміністративні заходи протидії корупції мають включати в себе цілий комплекс дій відповідний рівню поширення корупції. Адміністративний примус, як один із різновидів протидії корупції, відіграє важливу роль в охороні правопорядку. Він включає в себе кілька заходів виявлення та попередження вчиненню протиправних дій, спрямованих на припинення протиправної поведінки державних службовців та притягнення їх до відповідальності, а також усунення шкідливих наслідків. Його застосування, у встановлених законами випадках, має на меті: по-перше, виявлення намірів щодо скоєння корупційних правопорушень; по-друге, попередження вчиненню правопорушень; по-третє, припинення корупційних дій; по-четверте, покарання за скоєні дії; по-п'яте, усунення наслідків корупційних діянь.

Виявлення корупційних дій можливо на різноманітних стадіях, але, на нашу думку, на початковому етапі проведення заходів попередження і, як наслідок, їх припинення, буде мати найменш негативні наслідки для окремих громадян, суспільства та держави в цілому і врешті-решт для самого суб'єкта правопорушення. Ми вважаємо що, виявлення корупційних намірів і попередження корупції серед державних службовців повинно бути пріоритетним в порівнянні з іншими заходами протидії з цим явищем. Використання системи економічних, політичних, правових, психологічних (в тому числі освітніх і виховних) заходів передбачає його ефективність. Загальним фактором всіляких зусиль у протидії корупції є необхідність підтримки її з боку всього громадянського суспільства. Важливість взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства щодо запобігання виникнення корупції та її поширення не викликає жодних сумнівів[16].

На нашу думку, виявлення корупційних намірів треба завжди починати з аналізу особливостей виконання суб'єктом своїх службових повноважень або статусу, його витрат, повідомлень про його можливі корупційні дії з боку громадян, так звані “етичні повідомлення”. Однак, слід нагадати, що анонімні повідомлення, відповідно до чинного законодавства, до розгляду не повинні прийматися[135].

Основними ознаками здійснення корупційних діянь державного службовця в системі державної або муніципальної служби, на думку А.Н. Чашина, можуть бути: систематичне отримання подарунків; часті закордонні відрядження, прямо не пов'язані з його службовою діяльністю; систематичне клопотання про прийом на державну або муніципальну службу інших осіб; часті надбання предметів розкоші; використання дорогих автомобілів, літаків, гелікоптерів, яхт, вартість яких не відповідає доходам і майну визначеної категорій службовця; відпочинок на найбільш дорогих та престижних курортах; мешкання в окремому будинку або апартаментах, яка куплена за наявні кошти; наявність великих ділянок землі; систематична присутність на банкетах або використання не заборонених законом послугами організацій або окремих осіб, контроль за діяльністю яких входить в компетенцію даної особи; друкування книг, робота над якими не є його службовим обов'язком; приховування від колег та громадськості про ці обставини або надання неправдивих відомостей про ці обставини під час декларування тощо[146].

Аналіз результатів гучних справ щодо притягнення посадових осіб високого рівня до кримінальної відповідальності за зловживання службовим становищем дає нам підстави додати до висновків А.Н. Чашина наступне: ознаками здійснення корупційних діянь державного службовця також є надбання предметів розкоші; використання дорогих автомобілів, літаків, гелікоптерів, яхт, вартість яких не відповідає доходам, відпочинок на найбільш дорогих та престижних курортах; мешкання в особистому окремому будинку або апартаментах; наявність великих ділянок землі; систематична присутність на банкетах або витрачання великих сум

близькими та членами сім'ї державного службовця, якщо вони не мають власного бізнесу з відповідними доходами.

Таким чином, перелічені явища доцільно визнати чинниками корупціогенної поведінки, оскільки вчинення відповідних дій може свідчити про те, що особа вчиняє корупційні правопорушення або злочин.

Однак, на нашу думку, межі осудження корупції дуже непостійні. Моральні стандарти громадянського суспільства можуть не співпадати з етикою державної служби. Іноді самі чесні уряди і корпорації можуть сприйматися суспільством, як корумповані. В цьому полягає одна з найбільш серйозних перешкод для створення ефективних моделей протидії корупції серед державних службовців.

Адміністративно-попереджувальні заходи виступають у якості обмежень осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Наприклад, відповідно ст. 6 Закону, забороняється неправомірно втручатися у діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень. Таке обмеження введено Законом тому, що судова практика свідчить про постійні зловживання владними повноваженнями державними службовцями або статусом окремої категорії осіб, визначеної законодавством. Вжиття попереджувальних заходів виправдане, оскільки їх можна застосовувати лише за наявності дійсних підстав для загрози суспільним відносинам, що охороняються. В даному випадку існує загроза порушення встановленого порядку управління.

Особливістю заходів запобігання є те, що вони відрізняються від засобів припинення адміністративних правопорушень і адміністративних стягнень тим, що їх використання не пов'язане з вчиненням неправомірних дій [147, с. 31], тобто вони є попереджувальними, профілактичними заходами, які мають на меті не допустити вчинення службовими особами протиправних корупційних дій.

Аналіз наукових праць М.І Мельника свідчить про те, що він також вважає, що основним напрямом боротьби з корупцією має бути запобігання її проявам. Системні, комплексні, профілактичні заходи – це шлях, який може змінити характер і обсяги останніх [148, с. 68].

Характерною ознакою адміністративно-попереджувальних заходів щодо державних службовців є те, що вони діють та застосовуються ще до факту вчинення корупційного правопорушення. Встановлені нормативно-правовими актами для суб'єктів корупції адміністративні обмеження одночасно виступають і як адміністративно-попереджувальні заходи і як самостійні, що діють незалежно від діяльності правоохоронних органів.

Характерною рисою протидії корупції є те, що невиконання заходів адміністративного обмеження і є корупційними правопорушеннями.

Таким чином, метою адміністративного примусу є охорона громадського порядку, розвиток і зміцнення управлінських відносин, а також боротьба з правопорушеннями та усунення їх шкідливих для суспільства та держави наслідків, тобто суспільні відносини захищаються від протиправних дій, та забезпечується можливість покарання осіб, які ці протиправні дії вчиняють.

Відповідно до частини п'ятої статті 5 нового Закону спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, до основних завдань яких віднесено виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом.

Повноваження зазначених суб'єктів визначені в законах України “Про міліцію”[149], “Про Службу безпеки України”[150], “Про оперативно-розшукову діяльність”[151], “Про організаційно-правові основи боротьби із

організованою злочинністю та корупцією”[152], “Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України”[153] тощо.

Крім спеціально уповноважених суб’єктів участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках і у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, також беруть: уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою та інші.

Необхідно зазначити, що завдання та повноваження цих суб’єктів є значно вужчими у порівнянні із спеціально уповноваженими суб’єктами. Їх роль у значній мірі полягає у здійсненні заходів щодо виявлення, запобігання, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері.

Для прикладу, в Міністерстві юстиції таким уповноваженим підрозділом є Департамент антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя, основними завданнями якого є: розробка проектів законів та інших актів законодавства з питань антикорупційної політики, судоустрою, статусу суддів, судочинства, кримінального права та адміністративної відповідальності, правоохоронної діяльності, національної безпеки та оборони і здійснення правової експертизи проектів таких актів, головними розробниками яких є інші державні органи, щодо їх відповідності Конституції, законам України та вимогам нормо проектувальної техніки (у тому числі, які містять державну таємницю (з грифом обмеженого доступу "цілком таємно", "таємно" відповідно до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженого наказом Служби безпеки України від 12 серпня 2005 року № 440)[154], а також бере участь в експертизі міжнародних

договорів щодо відповідності національному законодавству та проведенні гендерно-правової експертизи актів законодавства; розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства та подача їх у встановленому порядку на розгляд керівництву Міністерства; підготовка зауважень і пропозицій до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України; забезпечення організації діяльності Національного антикорупційного комітету; здійснення в межах компетенції антикорупційної експертизи нормативно-правових актів державних органів та їх проектів; здійснення організаційного та методичного забезпечення проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів структурними підрозділами Міністерства; узагальнення та аналіз результатів проведення антикорупційної експертизи; здійснення організаційного та методичного забезпечення ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення; розробка планів профілактичних заходів щодо запобігання корупції в органах юстиції та координація і контроль за їх виконанням; збирання, узагальнення та опрацювання інформації щодо корупційних та інших протиправних проявів з боку працівників органів юстиції з метою виявлення корупційних ризиків, що виникають у процесі діяльності органів юстиції, та готує пропозиції і рекомендації щодо мінімізації їх негативного впливу; ведення обліку працівників органів юстиції, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; забезпечення проведення роз'яснювальної роботи щодо запобігання та протидії корупції; взаємодія з підрозділами або уповноваженими особами з питань запобігання та протидії корупції інших органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координується і спрямовується Міністерством, та територіальних органів юстиції; участь за дорученням керівництва Міністерства у роботі комітетів Верховної Ради України та робочих груп, що створюються Кабінетом Міністрів України для експертизи, розробки актів законодавства та розгляду інших питань; виконання відповідно до законів України, актів та

доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, інших завдань[155].

Одним із адміністративних заходів протидії корупції є адміністративний примус, який застосовується для забезпечення юридичної відповідальності, досягнення її цілей, з метою перешкоджання правопорушникові зникнути від правоохоронних органів, а отже, уникнути відповідальності, забезпечить можливість проведення дослідження всіх обставин, що пов'язані з правопорушенням та з'ясування яких необхідне для його розкриття.

[156]

До заходів адміністративного припинення науковці відносять такі групи адміністративно-примусових заходів: це заходи, які стосуються особи людини (адміністративно-особистісні): доставляння правопорушника; адміністративне затримання особи; особистий огляд; вимога припинити протиправні дії; індивідуальний адміністративний нагляд; безпосередній фізичний вплив тощо; майнового характеру: адміністративне вилучення і затримання речей та документів, транспортних засобів та вантажів, вогнепальної та іншої зброї тощо; технічного характеру: заборона експлуатації окремих механізмів, машин та агрегатів, транспортних засобів, виробничого обладнання; тимчасове припинення певних робіт; застосування зброї, спеціальних технічних засобів тощо; медико-санітарного характеру: призупинення або заборона певного виробництва; заборона (повна або тимчасова) експлуатації окремих приміщень, виробничих цехів; заборона реалізації певної продукції; примусове лікування тощо; фінансово-економічного характеру: тимчасове припинення фінансування, кредитування, інвестування; арешт вкладів, позбавлення ліцензій та дозволів тощо.

Заходи адміністративного припинення застосовуються тільки уповноваженими на те органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також іншими повноважними суб'єктами (наприклад, суддями, представниками органів місцевого самоврядування тощо).

Застосування більшості заходів адміністративного припинення потребує відповідного (окремого в кожному випадку) адміністративно-процесуального оформлення в установлених законом формах та порядку [157, с. 75-76].

Питання застосування заходів адміністративного припинення у боротьбі з корупцією, на нашу думку, є складним внаслідок того, що в Законі не визначені механізми їх реалізації. Кодекс також не містить чітких вказівок щодо застосування заходів адміністративного припинення у контексті протидії корупції. Таке становище ускладнює те, що законодавством передбачена велика кількість категорій державних службовців, які користуються правом недоторканості. Реалією є те, що деякі норми діючого законодавства фактично унеможливають застосування заходів адміністративного припинення у боротьбі з корупцією. Наприклад, частина 2 статті 19 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” констатує: “Втручання органів влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, об'єднань громадян та їх представників в діяльність Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень забороняється”. [158, с. 247]. При цьому абсолютно незрозуміло що ж саме слід розуміти під втручанням у діяльність і як повинні діяти відповідні правоохоронні органи в разі виявлення ознак корупційного діяння. Це приклад, який черговий раз доводить недосконалість законодавства та показує розбіжності цілей та намагань подолати корупцію.

На нашу думку, за такого підходу будь-які дії примусового характеру правоохоронних органів, на які покладено обов'язки протидії корупції, при бажанні, можна видати за втручання у діяльність цього державного органу.

Особливе положення (іншими словами – імунітет) від переслідування правоохоронними органами містять багато інших нормативних актів. Наприклад, частина 4 статті 15 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” [159, ст. 110], стаття 37 Закону України “Про Рахункову палату” [160, ст. 137], стаття 38 Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” [161, ст. 296], стаття 20 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [162, ст. 99].

Конституція України надає такий імунітет для захисту законних прав вищим посадовим особам держави і має на меті створити умови для якісної та неупередженої роботи цих осіб під час виконання ними своїх обов’язків на певний час. Але, законодавство України не містить чітких вказівок стосовно того, яким чином відповідні правоохоронні структури мають припиняти корупційні дії осіб, на яких розповсюджується право імунітету і це є основною проблемою в протидії корупції в вищих ешелонах влади.

Таким чином, на нашу думку, сьогодні кількість державних службовців, у відношенні яких застосування заходів адміністративного припинення є неможливим, невиправдано велика. Таке становище суперечить офіційно проголошеному Конституцією України принципу рівності всіх перед законом. Але, будь-який імунітет не повинен робити державного службовця недосяжним для правоохоронних органів за скоєннім ним правопорушення. Досвід багатьох держав світу свідчить про можливість розв’язання цієї проблеми. В деяких державах депутати мають недоторканість лише під час засідання парламенту (Японія), в деяких - правовий імунітет зберігається лише в будинку Конгресу (США), в деяких - протягом багатьох десятиліть не зафіксовано жодного випадку відхилення клопотання правоохоронних органів перед парламентом про позбавлення імунітету (Франція), а італійські парламентарі взагалі добровільно відмовилися від права недоторканості [163, с. 37].

Доставляння правопорушника, особистий огляд, вилучення речей, і навіть складення протоколу про адміністративні правопорушення, пов'язане з корупцією, щодо особи, яка користується імунітетом, сьогодні є неможливими. Отже, практика застосування чинного законодавства про боротьбу з корупцією свідчить, що недостатня законодавча визначеність щодо права імунітету окремих категорій державних службовців є однією з досить серйозних проблем боротьби з таким небезпечним явищем, як корупція.

З огляду на це можна зробити висновок, що корупціонери з вищих ешелонів влади протягом останніх років майже не потрапляють до числа тих, хто навіть теоретично міг би бути притягнутим до відповідальності. Наявність імунітету (у українському варіанті) фактично унеможлиблює застосовування до таких осіб заходів адміністративного припинення у боротьбі з корупцією.

Проведений аналіз досвіду зарубіжних держав, щодо надання чи ненадання імунітету депутатам свідчить, що при відсутності недоторканості або її суттєвого обмеження, поведінка осіб, які мають імунітет, та відношення до дотримання норм законодавства та правоохоронних органів різко змінюється в кращий бік.

Ми вважаємо, що у разі вчинення державним службовцем під час виконання своїх обов'язків корупційного діяння, відповідні правоохоронні органи повинні мати право застосовувати всі заходи адміністративного припинення, передбачені чинним законодавством. Саме такий підхід до вирішення цієї проблеми надасть можливість якісно та у встановлений законом строк готувати матеріали справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Особливістю заходів адміністративного припинення корупційних діянь є те що вони можуть здійснюватися тільки спеціально уповноваженими суб'єктами, у передбачених законом випадках, у зв'язку з вчиненням корупційних правопорушень, або інших правопорушень пов'язаних з

корупцією, та безпосередньо щодо суб'єктів корупційних діянь, які їх вчинили. Коло ж суб'єктів, які спрямовані для протидії корупції визначені ст. 5 Законом.

Одним із заходів припинення корупційного правопорушення є складання протоколу про адміністративне правопорушення. У статті 260 глави 20 Кодексу передбачено, що у випадках прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд речей і вилучення речей та документів [164], що може свідчити про те, що складення протоколу та доставляння порушника є загальними заходами припинення адміністративних правопорушень стосовно інших, таких, як особистий огляд, огляд речей та вилучення речей і документів.

Складення протоколу про адміністративне правопорушення передбачено Кодексом та Законом. Відповідно до Закону протокол про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, складається органами, які відповідно до даного Закону покликані вести протидію корупції. В разі коли факт вчиненого корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, що не містить складу злочину, встановлено прокурорською перевіркою чи попереднім слідством, складається слідчим чи прокурором.

Підставою для складання протоколу є достатні дані, які свідчать про наявність в діянні особи ознак корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Згідно зі ст. 254 Кодексу протокол про адміністративні правопорушення, у разі його оформлення, складається у двох екземплярах,

один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до відповідальності.

Протокол про корупційне правопорушення повинен містити всі дані, передбачені статтею 256 Кодексу. Він має важливе значення для процесу доказування за умови, якщо він правильно складений. Тому в протоколі повинні об'єктивно відображатися відомості, що мають значення для розгляду справи по суті.

Відомості, які мають міститися в протоколі можна розділити на чотири групи: перша група – відомості, щодо обставин скоєння правопорушення та його кваліфікація; друга група – відомості, що характеризують правопорушника; третя група – відомості, що належать до реквізитів протоколу як офіційного документу, четверта група – відомості пов'язані з реалізацією права на захист.

На нашу думку, при складенні протоколу про корупційне правопорушення необхідно найбільше уваги приділяти особі правопорушника, оскільки санкціями відповідних статей у Законі передбачені різні межі відповідальності різних категорії державних службовців. Зважаючи на те, що керівник вищого рівня, наділений більш владними повноваженнями ніж керівник нижчого рівня, то й ступінь відповідальності керівника вищого рівня повинна бути більшою, ніж керівника нижчого рівня.

При складенні протоколу про корупційне правопорушення необхідно враховувати також і позитивні якості, які притаманні особі правопорушника, як -от, загальний стаж роботи на посаді, заохочення, які має правопорушник під час роботи тощо. Тобто, при складенні протоколу про корупційне правопорушення повинні враховуватись всі обставини справи, а особливо відомості про особу правопорушника.

Процедура оформлення протоколу про адміністративні правопорушення має завершуватися підписанням відповідної особи, яка склала протокол, а також особою, щодо якої оформлений протокол.

Наступним заходом припинення корупційних діянь є адміністративне затримання правопорушника.

З метою складення протоколу про адміністративне корупційне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено в міліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування і охорони громадського порядку і державного кордону чи громадського пункту з охорони громадського порядку особами, уповноваженими на боротьбу з корупцією.

Доставляння порушника з метою складення протоколу про адміністративне корупційне правопорушення, а також для встановлення особи порушника є одним із заходів адміністративного припинення, що можуть використовуватись у боротьбі з корупцією.

Мета застосування цього примусового заходу дає змогу говорити про нього, як про один із заходів забезпечення провадження в справах про корупційні адміністративні правопорушення.

Згідно статті 259 Кодексу доставляння порушника має бути проведено в можливо короткий строк, а перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину, якщо не встановлено інше.

Слід відмітити, що момент закінчення цього примусового заходу законодавством не передбачений. Частина 5 ст. 263 Кодексу лише вказує на те, що адміністративне затримання обчислюється з моменту доставляння порушника для складання протоколу, а особи, що перебувають у стані сп'яніння – із часу її витверезіння. На нашу думку, проблема полягає в тому, що коло осіб, які мають право здійснювати доставляння порушника, і коло осіб, які мають застосовувати адміністративне затримання, не збігається. І не

завжди особа, яка має право доставляти порушника, вправі вирішити питання про його затримання, а також не завжди затримання є обов'язковим наслідком доставляння. Тому, на наш погляд, доставляння порушника повинно мати свій процесуальний строк.

Вважаємо, що моментом закінчення дій такого примусового заходу, як доставляння порушника, має бути момент складання протоколу про адміністративне правопорушення.

У разі виявлення ознак правопорушення, пов'язаного з корупцією, або за наявності достатніх підстав для такого припущення посадові особи підрозділів перелічених в статті 5 Закону, мають право застосовувати інші заходи адміністративного припинення, а саме: особистий огляд, вилучення речей і документів, адміністративне затримання особи. Застосування зазначених заходів адміністративного припинення в даному випадку дозволяють швидко припинити вчинення корупційного діяння шляхом унеможливлення його подальшого продовження та водночас забезпечує провадження у справі про адміністративне правопорушення. Це обумовлює їх особливе положення в системі адміністративно-примусових заходів.

Перелічені заходи адміністративного припинення дозволяють встановити особу, яка вчинила корупційне правопорушення, створити необхідні умови для подальшого всебічного та об'єктивного розгляду справи про корупційні правопорушення, притягнення винних до відповідальності та забезпечити виконання своєчасного, повного та справедливого стягнення.

Застосування особистого огляду, вилучення речей і документів, адміністративне затримання особи можуть стати підґрунтям для кваліфікації вчиненого діяння як кримінального корупційного діяння. Такий факт свідчить про важливість правильного застосування цих заходів адміністративного припинення. Адміністративне затримання особи, яка вчинила корупційне правопорушення, може здійснюватись з метою встановлення особи порушника, з'ясування обставин вчинення корупційного діяння, складення відповідного протоколу та інших процесуальних

документів, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов в цих справах.

Статтею 262 Кодексу передбачено, що адміністративне затримання може провадитись органами у випадках, прямо передбачених в самому Кодексі або в інших законах України.

Адміністративне затримання особи, яка вчинила правопорушення, пов'язане з корупцією, полягає у короткочасному обмеженні волі правопорушника, коли останній протягом встановленого законом терміну постійно знаходиться в спеціальному приміщенні правоохоронних органів.

Згідно з п. 7 ст. 261 Кодексу не підлягають адміністративному затриманню: іноземці, що користуються дипломатичним імунітетом; депутати Верховної Ради України, Президент України, інші особи, якщо це прямо передбачено Законами України.

Згідно статті 263 Кодексу адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більше як три години, який обчислюється з моменту його доставляння для складання протоколу. У виняткових випадках, у зв'язку з особливою потребою законами України може бути встановлено інші строки адміністративного затримання.

В адміністративному праві виділяють загальні і спеціальні види процесуального затримання. Вони різняться в основному за строком, підставами і порядком здійснення. Спеціальне затримання має більш тривалий строк, ніж загальне, і здійснюється в особливому порядку.

З'ясування питання щодо попередньої кваліфікації дій особи є одним із ключових моментів. Від цього залежать підстави та порядок затримання правопорушника. При встановленні в діях затриманої особи ознак злочину з ознаками корупції (наприклад – одержання хабара), зазначена особа може бути затримана в кримінально-процесуальному порядку. При відсутності такого висновку доставлена особа може бути затримана у адміністративному порядку.

Визначення строків адміністративного затримання особи, яка вчинила корупційне правопорушення становить окрему проблему. Жодної вказівки з цього приводу не містять ні Закон, ні новий Закон, ні стаття 263 Кодексу. На нашу думку, існує необхідність запровадження законодавчої норми, яка б надавала можливість застосовувати адміністративне затримання до осіб, які вчинили корупційне правопорушення, до розгляду справи в суді шляхом внесення змін до існуючого Кодексу.

Відсутність в існуючому законодавстві можливості застосування адміністративного затримання службовців вищих ешелонів, які вчиняють корупційні дії, на нашу думку, це є суттєвим недоліком.

Тому, вважаємо за необхідне внести доповнення до нового Закону про те, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції після адміністративного затримання зобов'язані в обов'язковому порядку повідомляти родичів, а також керівника відповідного підприємства, установи чи організації, в якому працює дана особа про таке затримання.

Слід звернути увагу законодавців на те, що довгострокове затримання службовців за вчинення корупційних діянь, на яких покладено виконання важливих завдань та функцій держави, може привести до порушення нормального функціонування державних органів, що може спричинити шкоду більшу, ніж та, яка виникла внаслідок вчинення корупційних діянь. Тому необхідно, на нашу думку, встановити такі ж часові обмеження затримання осіб, які скоїли корупційні дії, як і в загальному порядку.

Відповідно ст. 5 нового Закону працівники податкової міліції є також спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, а відповідно до Закону, зокрема статті 22, працівники органів податкової міліції мають право затримувати осіб, які скоїли адміністративне правопорушення [165, ст. 37].

На нашу думку, підпорядкування структурного підрозділу податкової міліції відповідної державної податкової служби чи інспекції унеможливило

затримання їх керівників або його заступників та складання протоколу внаслідок порушення основного принципу субординації (підпорядкування).

Тому, пропонуємо за доцільне передбачити спеціальне положення про те, що протокол про адміністративне затримання керівника відповідної державної податкової адміністрації чи інспекції (крім Голови державної податкової адміністрації України) повинен бути обов'язково засвідчений керівником державної податкової адміністрації вищестоящего рівня.

Наступним заходом адміністративного припинення корупційних правопорушень є особистий огляд і огляд речей.

Особистий огляд і огляд речей — це захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, яка спрямована на виявлення необхідних по справі доказів, головним чином — речових.

Дуже важливо відрізнити зазначені заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення від особистого огляду або огляду речей, вжиті як заходи адміністративного припинення або заходи адміністративного запобігання. Наприклад, особистий огляд пасажирів повітряних суден, коли є відповідні показання технічних засобів контролю, є адміністративним запобіжним заходом, тому що має на меті припинення протиправної поведінки особи. А от у випадках огляду транспортних засобів, що перетинають Державний кордон України, мова йде про адміністративно-попереджувальні примусові заходи, тому що основна мета вжиття такого примусового заходу — запобігання можливим шкідливим наслідкам для держави, суспільства й окремих громадян. Тому особистий огляд і огляд речей як захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення вживається компетентними органами тільки у зв'язку зі вчиненням адміністративного проступку.

Відповідно до чинного законодавства, особистий огляд може здійснюватися уповноваженими на те посадовими особами: органів внутрішніх справ; Військової служби правопорядку в Збройних Силах України; воєнізованої охорони; цивільної авіації; митних установ; органів

прикордонної служби і посадових осіб інших органів, якщо це прямо передбачено законами України; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

На відміну від особистого огляду огляд речей вправі здійснювати посадові особи: органів внутрішніх справ; воєнізованої охорони; цивільної авіації; митних установ; органів прикордонної служби; природоохоронних органів; органів лісової охорони; органів рибоохорони; органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання; Військової служби правопорядку в Збройних Силах України; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; інших органів у випадках, прямо передбачених законами України.

Кодекс дає чітке визначення особистого огляду і огляду речей – це захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, яка спрямована на виявлення необхідних по справі доказів, головним чином – речових.

Особистий огляд здійснюється в приміщенні або інших місцях, що виключають доступ туди сторонніх громадян та відповідають правилам санітарії і гігієни. При здійсненні особистого огляду необхідно забезпечити безпеку особи, що оглядається, її здоров'я, честі і гідності. У жодному разі не можна розголошувати відомості, що стали відомими посадовим особам при здійсненні особистого огляду, які компрометують оглянуту особу.

Перш ніж приступити до примусового особистого огляду, особі, що оглядається, пропонується добровільно пред'явити наявні в неї при собі речі і документи, що стосуються вчиненого адміністративного проступку.

Щодо осіб, які скоїли корупційні дії, на нашу думку, такі примусові заходи як особистий огляд, огляд речей та документів особи, яка вчинила корупційне правопорушення, мають на меті забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язане з корупцією. В цьому контексті огляд – це встановлена законом процедура, що полягає у примусовому обстеженні співробітниками уповноважених правоохоронних

органів безпосередньо правопорушника, його особистих речей, документів, транспортного засобу або службового кабінету з метою встановлення фактів, які необхідні для підтвердження чи спростування відомостей про подію корупційного діяння, та для забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Однак, слід зауважити, що оскільки податкова міліція покликана запобігати корупції та іншим службовим порушенням серед працівників державної податкової служби, можна зробити висновок, що проводити вищевказані заходи працівники органів податкової міліції мають право тільки щодо працівників органів державної податкової служби та працівників податкової міліції. Тому, на нашу думку, в Законі України „Про державну податкову службу в Україні” необхідно прямо передбачити положення, яке б надавало право працівникам органів державної податкової міліції проводити особистий огляд та огляд речей стосовно будь-яких осіб, які вчинили корупційне правопорушення.

При здійсненні огляду повинно бути вжито заходів щодо нерозголошення компрометуючих правопорушника відомостей, які безпосередньо не відносяться до корупційного діяння, та забезпечення його здоров'я і особистої безпеки, при цьому приниження гідності правопорушника неприпустиме. Результати огляду мають бути зафіксовані в протоколі про скоєння корупційного правопорушення.

Серед заходів адміністративного припинення також можна назвати такі, як вилучення та затримання речей і документів, транспортних засобів та вантажів, вогнепальної та іншої зброї за умов, що зазначені речі мають безпосереднє відношення до вчиненого корупційного діяння. Вилучення речей і документів полягає у примусовому припиненні володіння (користування, розпорядження) особою, яка вчинила правопорушення, пов'язане з корупцією, визначеним предметом або документом.

Згідно пункту 5 частини першої статті 21 Закону України „Про державну податкову службу в Україні”, пунктом 1 частини 1 статті 25 Закону

України „Про службу безпеки України” та пункту 7 частини 1 статті 11 Закону України „Про міліцію”, працівники податкової міліції, працівники спеціальних підрозділів МВС та СБУ мають право проводити за справами про корупційні правопорушення особистий огляд та огляд речей і документів. При цьому працівники вищевказаних органів мають право проводити особистий огляд, огляд речей та документів лише при виникненні загрози втечі підозрюваного або знищення чи приховування речових доказів корупційної діяльності.

Будучи заходами адміністративного примусу, заходи запобігання мають ту особливість, що відрізняються від засобів припинення адміністративних правопорушень і адміністративних стягнень тим, що їх використання не пов’язане з вчиненням неправомірних дій. Це попереджувальні, запобіжні, профілактичні заходи.

Як і будь-які інші адміністративно-попереджувальні заходи, заходи попередження корупційних правопорушень мають на меті не допустити вчинення особами протиправних діянь.

Не можна не погодитись з М.І. Мельника, який зазначає, що системні, комплексні профілактичні заходи – це шлях, який може змінити характер і обсяги корупції. Тобто автор веде мову про необхідність застосування заходів адміністративного попередження правопорушень, що повинно знаходити своє вираження у застосуванні методів переконання.

О. Кальман та В. Зеленецький стверджують, що боротьба з корупцією має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних і репресивних заходів. При цьому пріоритетна роль має надаватися профілактичним заходам загально-соціального і спеціально-кримінологічного характеру...[166, с. 17]. З ними погоджується В. Н. Лопатін, який зазначає, що пріоритетним напрямом антикорупційної діяльності є попередження корупції. Він стверджує, що досягнення цієї цілі пов’язане з необхідністю встановлення сфер правового регулювання, найбільш схильних до корупції, а також антикорупційних

стандартів (гарантій, обмежень чи заборон), які будуть забезпечувати попередження чи зменшення корупції [167, с. 25].

На нашу глибоке переконання, профілактичні заходи у боротьбі з корупцією обійдуться нашій державі набагато дешевше, чим усунення шкідливих наслідків, які виникли після скоєння корупційного правопорушення.

Фінансовий контроль над особами, уповноваженими на виконання функцій держави, з боку самої держави є одним із заходів адміністративного обмеження. Він найбільш чітко та правильно відображає сутність даної категорії заходів в боротьбі з корупцією. Закон в ст. 12 конкретизує вимоги, закріплені в Законі України «Про державну службу», а в ст. 172⁶ встановлює адміністративну відповідальність за невиконання або недодержання цих вимог.

Іншим найпоширенішим заходом адміністративного попередження в діяльності окремих суб'єктів протидії корупції є перевірка документів, органами прокуратури та підрозділами УБОЗ Міністерства внутрішніх справ, які відповідно до своїх повноважень, мають право на перевірку різноманітних документів при здійсненні контролю і нагляду за додержанням відповідних правил незалежно від наявності підозри у вчиненні порушення відповідних правил. Причому документи можуть перевірятися як у громадян, так і у представників різних організацій. Перевірятися документи можуть у випадках, коли вони необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на відповідний орган. Такі правила дуже різноманітні і в питаннях протидії корупції стосуються забезпечення виконання правил торгівлі, зайняття іншими видами підприємницької діяльності, а також виконання вимог фінансового контролю тощо.

На думку Рогульського С. П, з якою ми теж погоджуємось, всі адміністративно-попереджувальні (профілактичні) заходи можна поділити на дві групи: по-перше, заходи, які врегульовані на нормативному рівні чи

повинні бути врегульовані (наприклад, заборони, дозволи, які встановлюються з метою запобігання вчиненню корупційних діянь, прикладом може слугувати заборона займати певні посади протягом визначеного терміну після звільнення з державної служби), по-друге, заходи, які не врегульовані на нормативному рівні і не можуть бути врегульованими, до них належать, наприклад, антикорупційна освіта та виховання [168, с. 104].

Законодавче закріплення питання попередження корупції вперше було зазначено в Законі України “Про державну службу”. Фактично попереджувальні заходи, які були закладені в частині 2 статті 5 Закону України зводилися до обмежень, які на даний момент виражені в статтях 6-10 Закону, але з тією різницею, що вони були сформульовані в загальному вигляді та не передбачали ніяких наслідків у випадку порушення цих обмежень, апелюючи таким чином до державних службовців з проханням дотримуватися їх етичних норм.

Слід зазначити, що сьогодні законодавчо не визначено поняття попередження корупції, оскільки, якщо виходити з Закону, попередження корупції зводиться лише до спеціальних обмежень у процесі проходження державної служби, а всі інші заходи щодо попередження корупційних діянь можна віднести до таких лише на загальнотеоретичному рівні.

Тому, з метою усунення непорозумінь, на нашу думку, буде за доцільне на основі аналізу антикорупційного законодавства, наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених, законодавчо визначити поняття попередження корупції шляхом внесення доповнень до Закону, що мав би підставу відносити до заходів попередження корупції не тільки спеціальні обмеження, передбачені статтями 6 – 10 Закону, а й інші: загально правові, кримінальні, криміналістичні (тощо).

Виходячи з вищевикладеного, ми пропонуємо своє бачення адміністративного попередження корупції, а саме: заходами адміністративного попередження корупційних діянь серед державних службовців слід вважати застосування суб’єктами, які здійснюють заходи

щодо запобігання і протидії корупції, дозволених законодавством заходів з виявлення, вивчення, обмеження або усунення причин, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень з метою унеможливлення незаконного використання свого службового становища(статусу).

Наступним адміністративним заходом протидії корупції стали значно розширені законодавчі обмеження, які встановлені для державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави (передбачені ст. 6, 7, 8, 9 та 10 Закону). Такі обмеження визначають рамки правомірної поведінки державних службовців та інших осіб, наділених владними повноваженнями, встановлюють ту межу, яку вони не можуть перейти для уникнення конфлікту інтересів, недопущення зловживань владою або посадовим становищем [169, с. 261].

На нашу погляд, адміністративно-правові заходи попередження корупційних правопорушень необхідно поділити на дві групи: заходи адміністративного попередження щодо суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення; заходи адміністративного попередження, які спрямовані на суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і корупції.

Так, до першої групи належать адміністративні заходи, які спрямовані на попередження вчинення корупційних діянь державними службовцями та іншими особами, що наділені владними повноваженнями або статусом.

До другої групи заходів можна віднести ті, які спрямовані на попередження зловживання з боку суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції.

На нашу думку, відповідальність таких осіб має бути підвищеною стосовно відповідальності осіб, на яких повинні бути спрямовані заходи першої групи. Виявлення та попередження корупційних дій серед цієї групи повинно покладатися на службу внутрішньої безпеки підрозділів, діяльність яких спрямована на протидію корупції.

Виходячи із вищезазначеного, можна зробити висновок, що наділяючи ту чи іншу посадову особу певними владними повноваженнями щодо

протидії корупції, законодавець повинен враховувати посаду особи, яка приймає рішення стосовно своїх підлеглих, що вчинили корупційне правопорушення, та посаду, яку займає сам правопорушник. Оскільки часто зустрічаються випадки, коли особа, яка відповідно до пункту 7 статті 5 Закону, в межах своїх повноважень, зобов'язана ужити заходів щодо припинення корупційних правопорушень та негайно письмово повідомляти про таке спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції, які передбачені вищевказаним Законом, не тільки не виконує свої повноваження, а й свідомо прикриває факти вчинення корупційних правопорушень. Це пов'язано з тим, що така посадова особа не бажає розголошувати факти вчинення корупційних діянь працівниками їх органів, тим паче, якщо особа, що вчинила корупційне правопорушення, займає провідну посаду в даному державному органі. Необхідно мати на увазі, що є непоодинокі випадки, коли особа, яка вчинила корупційне діяння та особа, яка відповідно до Закону покликана вживати заходів щодо припинення правопорушень, перебувають у дружніх чи родинних стосунках, що породжує приховування фактів вчинення протиправних діянь.

Вжиття заходів з попередження корупційних правопорушень лише у випадку якщо правопорушення не закінчено, тобто має продовжуваний або тривалий характер є також, на нашу думку, не зовсім виправданим. Ми вважаємо, що вжиття заходів з моменту виявлення намірів або з початку корупційних дій надасть найбільш ефективного результату.

Однак, слід відзначити, що закон обмежує право керівників щодо можливості зловживання їх правом на попередження та припинення корупційних правопорушень, передбачивши, що керівники можуть застосовувати такі заходи лише в межах своєї компетенції. Межі такої компетенції передбачені у відповідному підзаконному нормативно-правовому акті - це, як правило посадові інструкції чи положення про відповідне міністерство, відомство чи комітет.

В даному випадку, виходячи з положень статті 5 Закону можна стверджувати, що суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції фактично здійснюють не тільки припинення, а й виявлення, попередження та розслідування корупційних правопорушень, оскільки припиняючи те чи інше правопорушення, повідомляючи спеціальних суб'єктів спрямованих на протидію корупційним проявам, керівник здійснює спеціальну та загальну превенцію щодо вчинення таких правопорушень у майбутньому як самим правопорушником, так і іншими особами, які працюють в його підпорядкуванні.

Отже, нами було розглянуто один із адміністративних заходів у боротьбі з корупцією – попередження. Цей метод є ефективним при правильному його використанні та застосуванні. Потрібно зазначити, що попередження носить запобіжний, профілактичний та попереджувальний характер. Засоби попередження мають особливі ознаки, оскільки вживається до вчинення корупційного адміністративного правопорушення. На стадії попередження можна скасувати або уповільнити виконання корупційного діяння. Для дієвості цього методу необхідно проводити профілактичну роботу серед державних службовців.

Висновки до другого розділу

Під адміністративним корупційним правопорушенням слід розуміти умисне протиправне діяння, що містить ознаки корупції та інших правопорушень, пов'язані з корупцією, вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави, за яке законом встановлена адміністративна відповідальність.

Основними кваліфікаційними ознаками адміністративного корупційного правопорушення є умисний вчинок (дія або бездіяльність); протиправність; винність; караність. Думки, бажання чи інші вияви психічної діяльності юридичного значення не мають.

В структурі складу корупційного адміністративного проступку виділяють елементи складу; об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

Об'єктом корупційного правопорушення є - суспільні відносини, що виникають під час здійснення державними службовцями корупційних діянь.

Об'єктивна сторона складу корупції – це зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання на об'єкт, що перебуває під охороною адміністративно - правових санкцій. Відповідно до цього об'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення утворюють ознаки, що характеризують зовнішні прояви проступку (антисуспільна спрямованість; протиправність; діяння (дія або бездіяльність); винність; караність; настання шкідливих наслідків; причинно-слідчий зв'язок між діянням і наслідками, а також факультативні - місце, час, обставини; засіб; метод скоєння правопорушення).

Суб'єктом корупційного проступку завжди є винятково фізична особа (загальний суб'єкт проступку, спеціальний суб'єкт проступку і особливий суб'єкт адміністративної відповідальності).

Суб'єктивна сторона корупційного проступку – це психічне відношення державного службовця до скоєного ним протиправного діяння і

включає в себе три елементи: провину; мотив і мету, де провина завжди є обов'язковим елементом складу корупційного правопорушення (проступку). Із суб'єктивної сторони склад корупційного правопорушення державного службовця характеризується виною у формі прямого умислу та спеціальної мети.

Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення — це застосування спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції передбачених чинним законодавством адміністративних стягнень та інших заходів впливу щодо суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення

Розглянути поняття адміністративної відповідальності державних службовців, підстави притягнення їх до адміністративної відповідальності за корупційні дії та детально проаналізовані види адміністративного корупційного правопорушення та їх наслідки для державних службовців.

Під адміністративними заходами слід розуміти застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу відносно державних службовців з метою виявлення, попередження та припинення вчинення ними корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Адміністративно-правові заходи протидії корупції необхідно поділити на:

- заходи адміністративного примусу, що включають в себе: заходи адміністративного попередження; заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь;
- організаційно-правові заходи протидії корупції.

Визначена мета використання адміністративного примусу, який полягає у виявленні намірів щодо скоєння корупційних правопорушень, попередження вчиненню правопорушень, припинення корупційних дій, покарання за скоєні дії та усунення наслідків корупційних діянь.

Зроблений важливий висновок, що незважаючи на те, що виявлення корупційних дій можливо на різноманітних стадіях, найменш негативні їх наслідки як для суспільства, держави, так й для правопорушника особисто, буде мати виявлення таких його дій на початковому етапі. Тому, виявлення корупційних намірів і попередження корупції повинно бути пріоритетним в порівнянні з іншими заходами боротьби з цим явищем. Виходячи з цього, запропонований алгоритм виявлення корупційних намірів, характерні ознаки здійснення корупційних діянь державного службовця в системі державної або муніципальної служби.

Під адміністративними заходами в діяльності щодо запобігання та протидії корупції слід розуміти застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу спеціальними суб'єктами, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції відносно суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення з метою виявлення, попередження чи припинення вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупційними діями та мають включати в себе цілий комплекс дій відповідний рівню поширення корупції.

Виявлення корупційних намірів треба завжди починати з аналізу особливостей виконання суб'єктом своїх службових повноважень або статусу, його витрат, повідомлень про його можливі корупційні дії з боку громадян.

Розкриті та проаналізовані основні ознаки здійснення корупційних діянь державного службовця в системі державної або муніципальної служби, та зроблений висновок, що ознаками здійснення корупційних діянь державного службовця також є надбання предметів розкоші; використання дорогих автомобілів, літаків, гелікоптерів, яхт, вартість яких не відповідає доходам, відпочинок на найбільш дорогих та престижних курортах; мешкання в особистому окремому будинку або апартаментах; наявність великих ділянок землі; систематична присутність на банкетах або витрачання

великих сум близькими та членами сім'ї державного службовця, якщо вони не мають власного бізнесу з відповідними доходами.

Зроблений висновок, що будь-який імунітет не повинен робити державного службовця недосяжним для правоохоронних органів за скоєннім корупційного правопорушення. При відсутності недоторканості або її суттєвого обмеження, поведінка осіб, які мають імунітет, та відношення до дотримання норм законодавства та правоохоронних органів різко змінюється в кращий бік.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

3.1. Зарубіжний досвід застосування заходів боротьби з корупцією серед державних службовців

Людство намагалось протягом тривалого часу усунути корупцію. Під час боротьби з тим явищем воно набувало як позитивного, так і негативного досвіду. Метою ставилась зведення до мінімуму її негативних наслідків шляхом розробки ефективної системи заходів боротьби з нею.

Міжнародний досвід доводить, що боротьба з корупцією має успіх лише за умови її комплексного вирішення, наявності чітких пріоритетів, коли вона охоплює якнайбільше сфер життєдіяльності держави, ведеться постійно та перебуває в центрі уваги як влади, так і громадськості [170, с. 38].

Світова спільнота кілька останніх десятиріч виявляє посилений інтерес до цієї проблеми, а іноземні фахівці та вчені докладають чимало зусиль для того, аби опанувати всі аспекти цього явища. Для корупції не існує державних та наукових кордонів, вона поглинає своїм впливом майже всі сфери життєдіяльності, тому вивчення її відбувається комплексно і послідовно на глобальному рівні. Як приклад, можна навести проведення з 22 по 26 листопада 2010 року на базі Національної академії Служби Безпеки України з ініціативи Ради національної безпеки та оборони України Пілотного національного навчального курсу “Запобігання корупції у секторі безпеки України”, в якому приймали участь багато вітчизняних та зарубіжних спеціалістів у сфері боротьби з корупцією.

Увага передусім приділяється природі виникнення корупції як явища та виробленню інструментарію, завдяки якому можливо буде, якщо не подолати, то хоча б локалізувати та мінімізувати його масштаби. Генезис розвинутих іноземних держав робить унікальним набутий ними досвід боротьби з корупцією. Аналіз їх досвіду у справі боротьби з корупцією є

одним з елементів пошуку методів протидії та запобігання корупції для вдосконалення існуючого законодавства в цієї сфері в Україні.

Проведений аналіз рівня корупції у світі надав нам можливість зробити висновок про те, що країни світу за результатами протидії корупції можна поділити на дві групи: а) де боротьба з корупцією принесла суттєві результати; б) де така боротьба не має успіху.

Достатньо чистими у відношенні до корупції є держави, які входять в першу двадцятку по рейтингу корумпованості, що сформували на державному рівні антикорупційну стратегію, а саме Нова Зеландія, Данія, Фінляндія, Швеція, Норвегія, Нідерланди, Австралія, Швейцарія, Канада, Люксембург, Гонконг, Ісландія, Німеччина, Японія, Австрія, Барбадос, Великобританія, Бельгія, Ірландія, Чилі та інші.

Уряди цих держав визнають корупцію серйозною проблемою для своєї національній безпеці. Вони розглядають корупцію як таку, що створює як зовнішню так і внутрішню загрозу державі. Тому їх зусилля з обмеження корупції масштабні і, як правило, інституціолізовані.

Відповідно до даних міжнародної організації Transparency International «індекс сприйняття корупції», що ґрунтується на оцінках експертів та представників бізнесових кіл у 2011 році в Україні становив 2,3 (1 – найнижче, 5 – найвище можливе значення, нижче значення означає вищий рівень корупції), держава знаходилася на 152 місці (вища позиція означає вищий рівень корупції). У 2010 році Україна знаходилася на 134 місці.

З огляду на те, що Transparency International є одним із організаторів проведення цього визначення, доцільно докладніше зупинитися на цьому індексі.

Організація визначає корупцію як зловживання повноваженнями з особистою метою. Це визначення охоплює як державний, так і приватний сектор. У той же час, індекс сприйняття корупції стосується лише державного сектору. Індекс базується на різних оцінках громадськості, приватних кіл, експертів, враховує адміністративні та політичні аспекти

корупції. У назві індексу є слово «сприйняття», оскільки корупцію як суспільне явище важко, якщо не неможливо виміряти. Так, публічні скандали, викривальні статті та репортажі вказують, скоріше, на відкритість преси чи ефективність правової системи, аніж на власне корупцію.

Обмеження рівня корупції до безпечного в Україні, можливе лише за наявності політичної волі керівництва держави, умови вивчення та втілення в життя ефективного зарубіжного досвіду боротьби із цим негативним соціальним явищем, в першу чергу успішно діючих в інших державах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції. Виділення та вивчення ефективних зарубіжних програм, які спрямовані на протидію хабарництву та корупції, відкриває величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного досвіду, особливо за відсутності ефективного власного реально діючого механізму протидії корупції.

Для цього ми проаналізуємо антикорупційне законодавство таких держав як Фінляндія, Німеччина, Нідерланди, Ізраїлю, Італії, Великої Британії, США та деяких інших країн, які набули досить вагомих позитивних результатів для впровадження їхнього досвіду в нашу законотворчість. Усі вони мають деякі особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій.

Однієї з особливостей організації антикорупційної діяльності у вищезгаданих державах є те, що їх уряди розрізняють корупцію за двома аспектами: політичним та економічним. Розвиток політичної корупції може призвести до не контрольованості політичної ситуації в державі і несе загрозу демократичним інститутам та балансу різних гілок влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів і регулюючої діяльності держави. Зусилля щодо обмеження корупції в цих державах, як правило, підтримуються відповідними інституціями.

За даними авторитетної міжнародної організації Transparency International, найменш корумпованою державою у світі є Нова Зеландія, в якій - найменший рівень корупції серед 178 країн. На другому і третьому місцях – Данія та Фінляндія. Німеччина посіла 14 місце, опустившись на одну сходинку в порівнянні з 2009 роком. У Німеччині індекс сприйняття корупції становить 8,0 балів. Росія посідає 143 сходинку, поділяючи її з Угандою та Того. Серед країн колишнього СРСР Узбекистан і Туркменістан належать до найбільш корумпованих у світі -177 місце, найменше корупції в Естонії – вона на 29 місці з індексом 6,4 бала.[171].

У Фінляндії чесна влада – це система взаємодії права, громадянського суспільства, традицій і цінностей нації, яка не залежить від персоналій. У цій державі важливу роль у протидії корупції відіграє рівень освіти нації. У XIX ст. було видано закон, який дає змогу одружуватися лише грамотним жінкам і чоловікам. Освіченими людьми набагато важче маніпулювати.

Нарешті, ще один аспект фінських традицій – “соціальний контроль”. Фіни – нечисленна нація, тому приховати від сусідів нечесні доходи дуже важко. На цих традиціях заснована й політична структура суспільства. Влада у Фінляндії – максимально наближена до народу. Тут реально працює принцип виборності місцевих адміністрацій. Муніципалітети мають право на самоврядування, навіть при наявності в них біля 200 чоловік. Така система є запорукою легітимності влади. Тому фіни не бояться її представників, наприклад, поліцейських. Люди не бояться політиків, і політики не бояться народу – вони всі почуваються членами одного громадянського суспільства [4, с. 282].

Іншим прикладом комплексної боротьби з корупцією є антикорупційна стратегія Нідерландів, яка включає такі процедурні та інвестиційні заходи, як: постійна звітність та гласність щодо виявлення корупції та обговорення наслідків – покарання за корупційні дії; щорічна доповідь міністра внутрішніх справ парламенту про виявлені факти корупції та вжиті заходи щодо покарання осіб, причетних до корупції; розробка системи моніторингу

можливих місць виникнення корупційних дій у державних та громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, які там працюють; створення системи прав і обов'язків посадових осіб із визначенням міри відповідальності за порушення посадової етики та корупційні прояви; основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях та втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба, наприклад, пенсійного і соціального обслуговування; у всіх організаціях, зокрема у міністерствах, є служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних чи випадкових порушень діючих правил і відповідних наслідків таких порушень [172, с. 158].

Слід підкреслити, що у Нідерландах також, як і у Фінляндії основним засобом протидії корупції є попереджувальні, профілактичні заходи. Влада наближена до народу, тобто державні службовці працюють на користь народу, а не навпаки.

Більш детально розглянемо заходи боротьби з корупцією в Німеччині, де на шляху до подолання корупції застосовуються більш жорстокіші ніж у двох вищезгаданих державах заходи і досягнуто значних успіхів.

Незважаючи на те, що Німеччина належить до держав з низьким рівнем злочинності та корупції, німецьке суспільство дуже занепокоєне як взагалі проблемою злочинності, так і, зокрема, проблемою корупції. Результати соціологічних опитувань свідчать, що більшість громадян Німеччини схвильовані станом боротьби з корупцією.

Законодавство Німеччини не містить чіткого визначення поняття «корупція», але їх науковці і практики не вважають це його істотним недоліком. На їх думку, корупція — це суспільно-небезпечне явище, яке складається з конкретних корупційних діянь, за які законом передбачено юридичну відповідальність. Під корупцією вони розуміють дії, під час вчинення яких державні службовці використовують своє посадове становище, щоб збагатитися матеріально чи нематеріально або збагатити

третіх осіб. На практиці корупція німецькими правоохоронцями розуміється дещо ширше: до неї вони відносять хабарництво, розкрадання з використанням посадового становища, нецільове витрачання коштів, інші дії, вчинені державним службовцем всупереч службі з метою збагачення, розголошення службової таємниці, дії, вчинені з дотриманням службових приписів, але в інтересах певних фірм, а також будь-які вчинки, несумісні з статусом державного службовця [173, с. 16-17].

Відповідно до розділу 28 Кримінального кодексу такі корупційні діяння, як посадові злочини об'єднані перш за все за ознаками суб'єкту злочину, яким визнається посадова особа. до яких відносяться: чиновники або судді; особи що перебувають в інших публічно-правових службових відносинах; особи іншим чином зобов'язані до того, щоб здійснювати завдання публічного управління у складі будь-якого органу влади чи іншої установи, або за їх дорученням" [173, с. 200].

На відміну від українського законодавства в Німеччині до суб'єктів відповідальності за корупційне діяння передбачено більш широке коло осіб, ніж це передбачено Законом.

У Кримінальному Кодексі ФРН відсутня спеціальна стаття, яка б прямо передбачала відповідальність за корупцію, але у ст. 331 «Отримання та дача хабара», ст. 332 «Використання службового становища», ст. 340 «Зловживання владою» передбачено відповідальність за корупційні дії.[174].

У зв'язку з тим, що в Німеччині корупція вважається важким злочином і тому, відповідно, до цього питання серйозно ставляться правоохоронні органи. Боротьбою з цим явищем займаються незалежно одне від одного кілька структур: міністерство внутрішніх справ, поліція, прокуратура і суди кожної з 16 федеральних земель та Берліна, як окремої одиниці. Правоохоронні органи у партнерстві з прокуратурою можуть вести справи щодо як простого службовця, так і заступника міністра.

Встановлюючи кримінальну відповідальність за хабарництво, німецький законодавець відрізняє отримання хабара за вчинення законних

дій від хабара за незаконні дії та такі, що суперечать службовим обов'язкам чиновника. У другому випадку передбачене більш суворе покарання. В якості суб'єктів підвищеної відповідальності за хабар виступають тільки судді та третейські судді [175, 42].

Неправдиве засвідчення документів, зловживання при стягненні винагород та зборів, розголошення службової таємниці німецькі юристи також відносять до корупційних злочинів.

Аналіз законодавства Німеччини доводить, що вчинення злочину з ознаками корупції визнається обставиною, що обтяжує відповідальність. Відповідно до § 358, у випадку, якщо особу було визнано винною у такому злочині та було призначено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 6 місяців та більше, суд, у відповідності до ч. 2 § 45 Загальної частини КК Німеччини може в якості додаткового покарання позбавити винну особу права займати публічні посади строком від 2 до 5 років [173, 234].

Основним завданням у боротьби з корупцією в Німеччині є знищення матеріальної, перед усім, фінансової бази злочинних угруповань. Для цього є два шляхи: конфіскація майна і створення належної правової бази для унеможливлення відмивання “брудних” грошей.

Одним із важливих заходів у протидії корупції є намір запровадити в Німеччині реєстр корумпованих фірм, які підозрюються у корупційних зв'язках з окремими представниками влади. У цьому випадку Німеччина йде шляхом запровадження іноземного досвіду, зокрема ізраїльського, суть якого полягає в тому, що фірма, включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом пильної уваги з боку правоохоронних органів. Такий експеримент було проведено в одній із земель Німеччини і, за оцінками парламентарів та урядовців, він повністю себе виправдав [176, с. 114].

Незважаючи на суворі заходи протидії корупції, в Німеччині велику увагу приділяють профілактиці корупції. Зокрема, всі державні органи готують атласи корупційних загроз, визначаючи, які структури можуть стати

об'єктом корупції. При цьому в кожному органі існує внутрішня ревізія — орган корупційного нагляду. А робоча група з профілактики корупції керівництва виходить на сенат і уряд федеральної землі. Тим самим забезпечується не лише координація, але й розробляється концепція профілактики корупції, основою якої є підвищення кваліфікації працівників у плані боротьби з корупцією, щоб забезпечити єдине ставлення до цього явища.

Слід відмітити, що законодавство Німеччини відзначає максимальне нормативне регулювання відносин у сфері державної служби, повний алгоритм прийняття державними службовцями особливо важливих рішень. Однак окремі урядовці та фахівці пропонують більш чітко визначити схему розподілу державних замовлень, а також передбачити обов'язкову ротацію кадрів, які займають посади, пов'язані з розподілом таких замовлень, обмеживши термін перебування на них двома-трьома роками, посилити систему запобіжних заходів шляхом вдосконалення засобів “внутрішнього контролю” в системі державних органів.

З метою аналізу механізму раннього розпізнавання можливості стати корумпованою особою німецькі науковці пропонують враховувати фактори ризику (позаслужбовий та службовий), такі як певні якісні характеристики особи, зухвала поведінка, атмосфера на роботі, яка може передбачати наявність ризику. Вони відмічають важливість не лише знати, що існують перелічені фактори ризику, не просто їх реєструвати, а також необхідності вивчення залежності цих факторів у комплексі, своєчасно розпізнавати ризики і загрозу, давати їм оцінку.

Однією з досить вільним від корупції держав є Ізраїль, яка забезпечується системою дублювання моніторингу можливих корупційних діянь. Вона здійснюється урядовими організаціями і спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, незалежного від міністерств і державних відомств, та громадськими організаціями. Результати дослідження можливих джерел корупції, у випадку їхнього

виявлення, інформують органи розслідування, які отриману інформацію обов'язково доводять до громадськості. Слід підкреслити, що, ці організації не залежать від міністерств і відомств, чиновники з яких можуть бути причетні до корупції. Одним із обов'язків управління по боротьбі з корупцією, яке входить до Адміністрації Прем'єр-міністра, є навчання чиновників методам запобігання можливим корупційним діям і координації роботи різних внутрішніх служб з питань боротьби за чистоту державних органів[177].

Засоби масової інформації Ізраїлю відіграють важливу у боротьби з корупцією. Опублікування в них обвинувачень у корупції, як правило, містить пряму небезпеку кар'єрі політика.

Слід зазначити, що в Ізраїлі, завдяки значним соціальним пільгам для чиновників і безжалісному покаранню у разі виявлення корупційних діянь, корупція на нижчих щаблях управління практично відсутня.

Ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де у вирішенні цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи.

Широкого резонансу в світі набули результати антикорупційної операції «Чисті руки», яка була розпочата в Італії у 1992 році та призвела до зникнення з політичної арени багатьох відомих лідерів, які були причетні до корупційних діянь. Зокрема, під час операції було заарештовано біля трьох тисяч чиновників та порушено дванадцять тисяч справ за корупційні дії. «Чисті руки» розгорталися у специфічних та надзвичайно важких умовах, визначених зростанням корупції, організованої злочинності та розквітом тіньової економіки в Італії кінця 80-х – початку 90-х років. В цей час практично повсякденними, наприклад, були випадки вбивств судій або слідчих, які розглядали справи, пов'язані з діяльністю мафіозних кланів.

Надзвичайні умови потребували відповідних заходів. Був створений інститут незалежних суддів, прокурорів, карабінерів, які відбиралися з числа тих, хто не був помічений у корупційних зв'язках та мав репутацію

принципового та грамотного професіонала. На першому етапі ті судді та прокурори, які займалися “гучними” справами, потерпілі та свідки по цих справах, певний час мешкали у військових казармах під охороною карабінерів, що знижувало шанси тиску на них та їх фізичної ліквідації.

Одним з головних висновків за результатами операції стало те, що виключно поліцейських методів боротьби з корупцією недостатньо. Так, ключовим чинником, який обумовив успіх операції “Чисті руки”, була суспільна підтримка антикорупційних дій. Для приборкання корупції необхідна комплексна державна політика з цього питання. Зокрема, доцільно поєднувати, з одного боку, високу оплату праці чиновників, а, з іншого, чітке формулювання та жорсткий контроль за дотриманням певної системи правил для державного апарату. Так, наприклад, особа, яка помічена в корупційних діях не може обіймати державні посади. Чиновник має бути відкритий для перевірок та звітувати про придбання нерухомості, про свої рахунки у банку тощо.

З метою посилення боротьби з організованою злочинністю Парламент Італії заснував спеціальну Генеральну Раду по боротьбі з організованою злочинністю, а також окружні управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією і окремо – Державне управління по боротьбі з мафією та слідче управління по боротьбі з мафією.

В складі Генеральної прокуратури Італії створено оперативно-слідче управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією.

Отже, Національне управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією, окружне управління й оперативно-слідче управління по боротьбі з організованою злочинністю складають систему багатофункціональних, спеціалізованих оперативних, слідчих та інформаційних елементів з питань протидії організованій злочинності.

Двічі на рік міністр внутрішніх справ доповідає Парламенту про проведену роботу. Передбачено також щорічну доповідь міністра

Парламенту з усього комплексу проблем, пов'язаних з організованою злочинністю.

Прийнятий у 1993 році, під тиском громадськості, Закон “Про угруповання мафіозного типу” включено до нового Кримінального кодексу Італії окремою нормою, який встановлює сувору відповідальність за входження до злочинної організації типу мафії. За цим законом судді отримали можливість відправляти за ґрати не тільки тих, хто безпосередньо скоїв злочин, але й тих, хто спонукав до цього. Передбачено жорсткі покарання за фінансування легальної економічної діяльності за рахунок коштів, здобутих злочинним шляхом, зокрема прибутку від легалізації “брудних грошей”.

Виняткові права на заохочення та покарання суддів надані Верховній Раді суддів за Конституцією Італії. Дві третини членів Ради обираються суддями, одна третина - політичними партіями. Крім того Конституція передбачає адміністративне провадження для деяких кримінальних справ. Важливою особливістю італійської судової системи є, також, те, що судді, прокурори та слідчі вважаються членами однієї професії й регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожний прокурор має такі ж гарантії незалежності, як і судді.

У державі встановлено верховенство обов'язкового провадження в усіх справах. Не розслідування злочину є злочином саме по собі.

За законодавством Італії, особи, що вчинили корупційні діяння (статті 317-319, 322 Кримінального кодексу), посадові особи при спонуканні до давання хабара караються позбавленням волі на строк від 4 до 12 років; при отриманні хабара – на строк від 2 до 5 років; якщо предметом хабара є отримання службового місця або стипендії, або пенсії чи письмове оформлення контракту, в якому зацікавлена адміністрація посадової особи, то це вважається обтяжувальною обставиною. Якщо подібні дії здійснюються посадовою особою з метою сприяння або нанесення шкоди одній зі сторін у цивільному, кримінальному або адміністративному процесі, покарання

становить строк від 3 до 8 років позбавлення волі; якщо при цьому обвинуваченому виноситься несправедливий вирок до позбавлення волі на строк не більше 5 років, то винна посадова особа карається позбавленням волі на строк від 4 до 12 років. Якщо обвинуваченому виноситься несправедливий вирок до позбавлення волі на строк понад 5 років або до каторжних робіт, то винна посадова особа карається позбавленням волі на строк від 6 до 20 років. Передбачається також відповідальність для особи, що схиляє до отримання хабара. Якщо така пропозиція не приймається, то особа підлягає покаранню у вигляді позбавлення волі від 6 місяців до 5 років, скороченому на одну третину. Якщо ж подібна дія відбулась і пропозиція була прийнята, то скорочення на одну третину автоматично відміняється.

Сукупність цих факторів стала вирішальною для суттєвого зменшення рівня корупції в Італії.

Мало корумпованою можна вважати також політику Британії, особливо порівняно з “третім світом”[178].

Вона за час свого існування набула вагомий досвід боротьби з корупцією. Не дивлячись на те, що сьогодні Великобританія є однією з ведучих держав світу із стабільною економікою, високою правовою культурою населення, авторитетом органів влади та правоохоронних агентств, а також є зразком давнього демократичного устрою суспільства і держави, проблеми корупції знаходяться в центрі уваги вчених кримінологів та практичних співробітників правоохоронних органів цієї держави.

В англійському праві поняття “корупція” визначено досить вузько: це хабарництво або отримання винагороди чи іншого доходу в обмін на сприятливе рішення. Вона не розглядається окремо як незалежне, самостійне явище. Аналіз корупційних діянь дуже тісно пов’язаний з дослідженням державних злочинів, білокоміркової та організованої злочинності [179, с.1].

Під корупцію у Великої Британії мають на увазі зловживання службовим або політичним становищем, метою якого є придбання матеріальних цінностей або пільг. Серйозність того або іншого корупційного

діяння визначається так званим громадським інтересом, який є ключовим моментом при прийнятті рішення про обвинувачення тієї або іншої особи. Якщо обвинувачення особи за корупційне діяння може привести до підризу авторитету влади, або злочин не має великої суспільної небезпеки, але витрати на обвинувачення мають бути значними, правоохоронці відмовляють в продовженні розслідування спираючись на великі матеріальні витрати та незначне порушення громадського інтересу.

В Великобританії виділяється кілька різновидностей корупції. По-перше, це – політична корупція - найбільш небезпечна форма корупційної діяльності, по-друге, це – корупція у державному секторі (Public sector corruption); Ці види корупції мають спільні риси. По-перше, це тісний взаємозв'язок бізнесу та політичного життя, який викликає конфлікт між особистим та громадським інтересом з боку службовця. По-друге, це тісне співвідношення з організованою злочинністю та відмиванням грошей які мають міжнародний характер. Бізнесмени та політичні діячі найвищого рівню майже завжди використовують інші країни для тримання та відмивання грошей, які вони одержали як результат корумпованої та кримінальної діяльності[179, с. 6].

По-третє – поліцейська корупція, під якою розуміється отримання хабара поліцейськими у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків та зловживання владою. Також до цієї категорії відносяться дисциплінарні правопорушення скоєні поліцейськими проти громадян, які пов'язані зі зловживанням поліцейською владою. Регулюються такі правопорушення як кримінальним законодавством, так і дисциплінарним уставом поліцейської служби.

По-четверте, – банківська корупція, під якою розуміються дії співробітників банку які зловживають своїми функціональними обов'язками в корисливих інтересах.

Розслідуванням діянь, які підпадають під ознаки корупції займається поліція. В структурі підрозділу по боротьбі з шахрайством поліцейських сил

Великобританії існує спеціальна секція в якій працюють детективи, які займаються розслідуванням злочинів в громадському та державному секторі. Така секція має назву “Public Sector Corruption Section”, тобто по розслідуванню корупції в громадському секторі.

Якщо збитки від корупційного діяння перевищують суму 2 мільйонів фунтів стерлінгів, або злочин є дуже складним, або має суттєвий громадський інтерес, то такий злочин буде розслідуватися Організацією по Розслідуванню Серйозного Шахрайства (Serious Fraud Office), який працює з 1988 року під егідою Міністерства Юстиції Великобританії. Але такий підхід є загальним для всіх економічних злочинів, і корупція не виділяється як окремий напрямок роботи цієї організації (наприклад банківська таємниця).

Розслідуванням поліційної корупції займається спеціальний підрозділ, який складається із досвідчених поліцейських детективів, уповноважених проводити такі розслідування. Про результати роботи вони звітують перед Міністерством внутрішніх справ.

Обвинуваченням та представництвом в суді по таким справам займається Прокурорська Служба Її Величності.

Результатом законодавчих заходів, моральних змін та ефективнішого адміністративного контролю за державними службовцями є високі стандарти суспільної поведінки.

До основного виду посадових злочинів у Великобританії відносять порушення публічним посадовцем його обов'язків, який охоплює п'ять діянь: зловживання владою, порушення довір'я і обман, недбалість при виконанні обов'язків, невиконання обов'язків і не уповноважене розповсюдження службової інформації.

Корупційні процеси там безпосередньо відстежує так званий Комітет Нолана, заснований у жовтні 1994 року, зусилля якого зосереджено на членах парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику, колишніх міністрах та інших посадових особах, котрі

працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді, та інших аспектах громадського життя.

Надзвичайно висока роль у боротьби з корупцією у Великій Британії належить громадській думки, яка стежить за негативними явищами в державі.

Підводячи підсумок, необхідно підкреслити, що Великобританія на відміну від більшості держав не вважає за необхідне введення суворих санкцій за посадові злочини, зокрема у вигляді тривалого терміну позбавлення свободи і штрафу в особливо крупних розмірах. При цьому, як видно з проаналізованого вище, антикорупційні нормативні акти діють в країні століттями, істотно не міняючись. Подібне відношення, розуміння проблеми корупції, безумовно стало результатом стійкої високо етичної, правової культури не тільки самих державних службовців, що сформувалася, але й британського суспільства в цілому.

В США накопичено практично найбільший досвід боротьби з корупцією. Організована злочинність тут вперше стала предметом обговорення на «високому рівні» ще у 1929 році, коли її вивченням займалась так звана «Комісія Цікершема». З того часу ця проблема знаходиться в центрі уваги комісій, комітетів та підкомітетів, що створювались згідно з рішенням конгресу чи президента, які в результаті довгого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю та корупцією розробляли рекомендації, які були покладені в основу федеральних законів.

Створення в червні 1970 року Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю, головним завданням якої стала розробка загальнонаціональної програми дій стала важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США.

Міністерство юстиції США відіграє керівну роль у діяльності по боротьбі з організованою злочинністю, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні і здійснює методичне керівництво цією роботою.

На федеральне бюро розслідувань (ФБР), яка є головним підрозділом Міністерства юстиції безпосередньо покладено боротьбу з організованою злочинністю. Велику роль в організації боротьби з корупцією і організованою злочинністю відіграє Міністерство фінансів США, зокрема такі його структурні підрозділи, як таємна служба, служба внутрішніх доходів, бюро з алкоголю, тютюну та вогнепальної зброї.

В законодавстві США поняття корупції посадовців визначено достатньо широко. Воно включає ряд протиправних діянь, передбачених в основному в чотирьох главах розділу 18 Зводу Законів: 1) “Хабарництво, нечесні доходи і зловживання своїм положенням публічними посадовцями”; 2) “Посадовці і службовці по найму”; 3) “Здирство і погрози”; 4) “Вибори і політична діяльність”.

Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США піддаються не тільки ті, хто одержує хабарі, але і ті, хто їх дає. В Зводі Законів детально вказано, які категорії посадовців розуміються під особами, що одержують хабарі. Відповідальності за дачу хабара підлягає всякий, хто дає, пропонує, обіцяє що-небудь цінне публічному посадовцю або кандидату на цю посаду з протиправною метою. Важливо, що покаранню за хабарництво разом з нині функціонуючим підлягає як колишній, так і майбутній службовець.

США за правління президента Джиммі Картера зробили важливий внесок у боротьбу з корупцією прийняттям Акту, який забороняє всім громадянам, компаніям та представництвам США пропонувати хабарі будь-яким державним чиновникам іноземних держав. Конвенція з боротьби з хабарництвом Організації економічного співробітництва та розвитку стала ще одним кроком у правильному напрямі. Прозорість усіх платежів урядам привела б до ще більшого прогресу, і Західні уряди могли б сприяти цьому шляхом прив’язки цієї вимоги до утримання податку.

Законодавство США передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадовців після звільнення з органів державної влади.

У жовтні 1990 року Президентом США був підписаний виконавчий наказ № 12731, яким був введений в дію обов'язкові для всіх урядовців виконавчої влади США загальні принципи етичної поведінки членів уряду і держслужбовців, які є конкретними юридичними і морально-етичними вимогами, що пред'являються до урядовців вищого рангу і рядових держслужбовців. Відповідно до нього, службовцям категорично забороняється у будь-якій формі заохочувати підношення або приймати подарунки від будь-яких осіб або групи осіб, які домагаються від них здійснення будь-яких офіційних дій та які мають разом з ними будь-які загальні справи або здійснюють діяльність, що регулює орган, у якому працюють ці службовці. Суворо забороняється отримання подарунків від осіб, інтереси яких значною мірою залежать від службовцями при виконанні або невиконанні ним своїх посадових обов'язків. До обов'язку службовців належить доповідати відповідним інстанціям про всі помічені випадки руйнування власності, обману, зловживання і корупції.

Державні службовці також обмежені можливістю отримання додаткового доходу. Урядовці США, на відміну від урядовців України, не можуть одержувати будь-який дохід протягом усього терміну служби за послуги і діяльність, що виходить за рамки безпосередніх службових обов'язків. Порядок надання фінансових декларацій американських урядовців регламентується відповідним законодавчими актами.

Для урядовця наслідки виявлення допущених ним порушень можуть виразитися у вигляді застосування до нього одного з таких заходів впливу: часткова або повна дискваліфікація; переміщення на нижчий ступінь; пропозиція припинити конфліктні фінансові зв'язки.

При вчиненні серйозних порушень можливо притягнення до кримінальної відповідальності. За невиконання цих вимог передбачено обов'язкове звільнення з державної служби або відсторонення від виконання державних функцій [180].

Ми розглянули досвід боротьби з корупцією у найбільш розвинених зарубіжних державах. Проте на особливу увагу заслуговує досвід колишніх соціалістичних держав та держав колишнього Радянського Союзу.

Станом на 1 січня 2012 року серед держав колишнього Радянського союзу перше місце з індексом 6,4 займає Естонія, з індексом 4,2 Латвія займає друге місце, з індексом 4,1 Грузія займає третє місце. 64 місце у світі), Україна поряд з Таджикистаном з індексом 2,3 займають сьоме місце.

Росія також приділяє велику увагу протидії корупції. В даний час підготовлений та впроваджується Національний план протидії корупції, відповідно до якого прийнятий Федеральний закон «Про протидію корупції» від 25 грудня 2008 року[181]. Суб'єктами Російської Федерації (далі РФ) також приймаються довгострокові програми протидії корупції. На різних рівнях органів державної влади створюються консультативні та організаційні структури для протидії корупції, а в органах виконавчої влади визначаються посади, які найбільш вражені корупційними діями, в правоохоронних службах вдосконалюється й зміцнюється робота підрозділів власної безпеки.

Причини корупції в системі державної влади РФ різноманітні. Відповідно дослідженню причин корупції, яка була проведена Інститутом соціології Російської академії наук, на думку населення Російської Федерації, наступні: жадібність та аморальність чиновників та бізнесменів-70,1% респондентів; неефективність держави та недосконале законодавство-63,3%; низькій рівень правової культури, правовий нігілізм-37,2%; клановість та сімейність в системі державної служби-33, 9%; правова неграмотність державних службовців-13,7%. 4,2% респондентам було важко відповісти про причини корупції й лише 1,1% назвали інші причини корупції. Цікаво відмітити, що лише 2,5% населення вважають корупцію злом.[182].

Причинами масштабної корупції в системі державної служби Російської Федерації в основному є: непослідовність адміністративних перетворень; бездумне, безперервне реформування державної служби; неефективне використання кадрів в системі державної служби; низький

професіональний рівень багатьох (в тому числі високопоставлених) державних службовців; відсутність чітких меж персональної їх відповідальності; неефективне використання адміністративних процедур, які обумовлені режимом проходження державної служби. Крім того, корупцію в системі державної служби провокує відсутність відповідних механізмів кар'єрного росту державного службовця; низький рівень оплати праці більшості державних службовців; відсутність конкурсів й альтернативи при призначенні на відповідальні посади державної служби; відсутність ефективних механізмів юридичної відповідальності у сфері адміністративно-правової діяльності державного службовця; дублювання функцій різноманітних органів державної влади на федеральному та регіональному рівнях; відсутність розподілу компетенцій на федеральному рівні та на рівні суб'єктів Федерації в механізмі реалізації адміністративно-правових засобів протидії корупції у структурі державної служби; низький рівень системності в механізмі протидії корупції в системі державної служби; політична доцільність й кон'юнктура у справі протидії корупції в системі державної служби Російської Федерації.

На думку спеціалістів, вказані вище причини благодатно впливають на зростання й розвиток корупції в системі державної служби РФ. Встановлення причин корупції дозволяє побудувати механізми протидії та мінімізувати корупцію до безпечного для суспільства рівня. Для цього необхідно використовувати усю сукупність правових засобів. Слід підкреслити, що центральне місце в цьому механізмі повинно належати адміністративно-правовим засобам. Це пов'язано з тим, що норми адміністративного права визначають режим проходження державної служби й публічного управління в цілому. Вони визначають порядок надання публічних послуг громадянам та юридичним особам, взаємовідношення різноманітних суб'єктів у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

До адміністративно-правових засобів протидії корупції, на думку російських спеціалістів, слід віднести: адміністративні заборони та

обмеження, які пов'язані з режимом державної служби; засоби регулювання конфлікту інтересів на державній службі; чіткій та зрозумілий посадовий регламент державного службовця; конкурсне заміщення посади державного службовця; створення та обов'язкове використання кадрового резерву в системі державної служби; обов'язкове встановлення альтернативи під час вибору кандидатів при призначенні на посаду; проведення випробувань при вступі на державну службу; механізм узгодження з підрозділами особистої безпеки кандидатів при призначенні їх на відповідальні посади державної правоохоронної служби; визначення статусу посади державної служби, яка пов'язана з корупційними ризиками; соціальні гарантії, пов'язані з режимом та статусом державного службовця; атестація державних службовців; заохочення та нагородження державних службовців; визначення приблизних етапів кар'єрного росту державного службовця; відсторонення від займаної посади державної служби у випадках виникнення «конфлікту інтересів»; кваліфікаційний екзамен; режим службової дисципліни на державній службі; адміністративний контроль за службовою діяльністю державних службовців; податковий контроль за майновим станом державного службовця та членів його родини; дисциплінарна та адміністративна відповідальність державних службовців; механізм надання відомостей про доходи, майно та зобов'язання майнового характеру державного службовця; оплата праці державних службовців; ротація кадрів в системі державної служби та інші.[183, с.17-18]

Соціальне призначення адміністративно - правових заходів протидії корупції полягає в недопущенні переростання корупційного правопорушення в корупційний злочин, відповідальність за яке передбачена Кримінальним кодексом Російської Федерації.

Слід також відмітити, що відповідно Федеральному закону “Про державну цивільну службу Російської Федерації” від 27 липня 2004 року[184] в системі державної цивільної служби міститься низка адміністративно-правових заходів протидії корупції, однак говорити про те, що його приписи несуть у собі оптимальну антикорупційну складову, поки не можна.

Відповідно до даних міжнародної організації Transparency International у 2011 році Росія за рівнем корупції займає 143 місце у світі.

Розглянемо досвід боротьби з корупцією в Грузії, яка досягла значних успіхів на шляху до подолання цього явища. Ще у 2004 році в Грузії був високий рівень толерантності до корупції, а сьогодні в грузинському суспільстві корупційні дії викликають загальне осудження. Причиною стали серйозні антикорупційні реформи грузинської влади та бажання якщо не викорінити, то хоча б мінімізувати прояви цього явища. Завдяки радикальним діям Грузії вдалося піднятися до 61 позиції в Індексі сприйняття корупції “Transparency International” у 2011 році (у 2004 році Грузія займала 131-у позицію). Для порівняння – за цей період Україна перемістилася зі 102 місця в даному рейтингу на 152 позицію. Крім того, Грузія отримала антикорупційний індекс 4,1 – це вищий індекс ніж у деяких країн ЄС. Вона обрала іншу, більш радикальну стратегію протидії корупції – максимально можливого зменшення ролі держави в регулюванні суспільних процесів. Основною метою цих заходів була необхідність докорінно покращити інвестиційний клімат в країні, досягти бурхливого розвитку приватного сектора. Це передбачало скорочення державного апарату, максимальне роздержавлення власності, реформи податкової та митної систем, створення вільних економічних зон. Про успішність цієї політики свідчить високе 11 місце Грузії у рейтингу Світового банку “Doing business” за 2010 рік, тоді як Україна посідає там 134 місце зі 180 країн світу.

Радикальна дерегуляція дала вражаючий антикорупційний ефект. Це стало наслідком мінімізації контактів чиновника з громадянином. Відповідно рейтингу “Трансперенсі Інтернешнл”, Грузія перебуває нині на рівні країн Євросоюзу.

Основними реформами, що дозволило Грузії здійснити такий “антикорупційний прорив” є : радикальне скорочення державного апарату: з 18 міністерств залишилось 13 (відбулося скорочення персоналу на 35 %), із 52 державних служб залишилось 34 (50 % скорочення персоналу); повна

ліквідація дорожньої поліції (14 тис. чоловік) та створення замість двох структур – дорожньої поліції та дільничних поліцейських патрульної поліції. Серед нових співробітників, яких набирали на конкурсній основі, колишні працівники склали менше 10 %. Їм збільшили зарплату, яка стала у 15-20 разів вища за зарплату до реформи і є вищою ніж деінде в державному апараті, та забезпечили гарним матеріальним оснащенням. Нині рівень довіри до цієї структури складає 85 %. Реформа ДАІ виявилась для Грузії ключовою. Вона породила суспільну довіру до урядових реформ. Збільшення заробітної плати осіб, які працюють у державному секторі приблизно в 15 разів, дало змогу залучити професіоналів на державну службу, тобто відбулося покращення методів роботи держапарату. 95 % громадян Грузії, опитаних Міжнародним республіканським інститутом у лютому 2007 року, повідомили, що вони не давали хабарів для одержання послуг від співробітників державних служб протягом останніх 12 місяців. Виправдана практика Грузії свідчить про те, що чим меншим є контакт громадянина з державним службовцем (наприклад, чим менше місць, де можна вимагати гроші у громадянина або ситуацій, що громадянин мусить брати довідку чи дозвіл в обмін на винагороду), тим менше фактів корупції. Відтак правоохоронні органи отримують можливість зосередитися на невеликій кількості можливих правопорушень.

Засадничої зміни зазнала дозвільна та податкова системи Грузії. Для покращення умов ведення бізнесу були скасовані: ліцензійні і реєстраційні збори; державні мита; консульські, тендерні, виконавчі збори; збори з відстрочки обов'язкової військової служби; збори за користування природними ресурсами; збори за очистку житлової території; збори з дозволів на будівництво і перевезення тощо. Існує законодавча заборона на збільшення кількості ліцензій і дозволів та на створення нових регуляторних органів. Кількість державних ліцензій, які потрібно було отримати в Грузії для початку будь-якого виду економічної діяльності, зменшилася увосьмеро, кількість податків – з 22-х до 7.

Стабільність податкового режиму гарантується тим, що ухвалення рішень про збільшення податкового навантаження за наявними податками чи запровадження нових вирішується виключно на загальнонаціональних референдумах.

Грузія в односторонньому порядку поетапно зменшила імпорتنі мита. 2006 року спектр мит звели до трьох можливих – 12% (для товарів, які виробляються в Грузії), 5% і 0%. Також не існує квотування імпорту. Приєднання до системи технічних стандартів Організації економічної співпраці і розвитку відкрило доступ на внутрішній ринок Грузії всім товарам, які відповідають сертифікаційним вимогам Євросоюзу, а ліцензування та сертифікація товарів і послуг перестала бути обов'язковою та носить добровільний характер.

Грузія надала «зелене світло» для роздержавлення колишньої «загальнонародної» власності. Ще з 1996 року вільно продається земля сільськогосподарського призначення, а з 1998 року – жоден об'єкт держвласності не продається без земельної ділянки під ним. На землю сільськогосподарського призначення існує обмеження – іноземець не може її придбати, але має право взяти її в оренду. Не підлягають приватизації надра, водні ресурси, морський шельф, ліси, повітряний простір, заповідники, об'єкти, що мають культурно-історичну цінність, музеї, театри, архіви, держрезерв, у т. ч. дорогоцінних металів, лінії електропередач (окрім експортних і транзитних), наукові установи і ВНЗ (які фінансуються із держбюджету), пристані маяки, акваторія, залізниця, газопроводи, дороги, посадкові смуги (лише ті з цих об'єктів, які мають державне значення), майно силових структур, частоти, урядовий зв'язок, цвинтарі, водогони, життєво важливі медичні заклади (з особливого переліку), підприємства, які виробляють радіоактивні речовини. Решту майна держава або вже приватизувала, або планує зробити це найближчим часом. При цьому працівники компанії, яка приватизується, мають визначений законодавством зиск: у разі продажу 10 % державних акцій розподіляються між

працівниками, а також пенсіонерами компанії і тими, хто звільнився з неї за рік до продажу.

До безумовних здобутків Грузії належить докорінна зміна суспільної толерантності до фактів корупції. Завдяки новинам на всіх телеканалах постійно висвітлюються факти затримання злодія в законі чи чиновника-хабарника. Більшість громадян держави перестали вважати корупцію прийнятним сервісом і почали сприймати її як гріх.

Ще одним із суттєвих заходів протидії корупції є те, що всі повинні нести відповідальність за корупційні дії. Без цього протидії корупції не буде. Як тільки виникає каста недоторканих, виникає прошарок людей, щодо яких жодних антикорупційних розслідувань бути не може, то боротьба з корупцією на цьому закінчується.

Наявність політичної волі грузинської влади є єдиною найважливішою умовою успішною антикорупційної політики. Одним із найбільш чітких та популярних наказів виборців була саме боротьба з корупцією. Готовність виконувати взятую на себе конкретну обіцянку сприяла збереженню доволі високої підтримки населенням дій влади.

З іншого боку постійно діючий контроль за діяльністю публічної влади призводить до системної недовіри до державної бюрократії, що ускладнює та знижує ефективність її роботи. Подальше впровадження реформ вимагає концентрації влади і, відповідно, завжди є небезпека тоталітарності, в чому грузинську владу часто звинувачують.

Ще один момент, який викликає занепокоєння громадян Грузії, пов'язаний зі стійкістю досягнень у вибудовуванні антикорупційної політики, тому що, з одного боку, може прийти нова політична сила та змінити досягнення державної системи на основі нових принципів, з іншого боку, сьогоднішня влада сама може «зануритися» в корупцію. Тому Президент Грузії ініціював та озвучив в парламенті у листопаді 2009 року «Акт економічної свободи», який передбачає узаконення вже здійснених економічних змін. Зокрема, збільшення податків або введення нових податків

повинно відбуватися лише шляхом загальнонаціонального референдуму; витрати бюджету повинні складати не більше 30 % від валового внутрішнього продукту, а весь борг - не більше 60 % ВВП. Крім того, в Акті економічної свободи передбачена заборона на збільшення кількості ліцензій і дозволів, на створення нових регуляторних органів. Грузинський народ переконаний, що створено прецедент державної влади Грузії без масової корупції і сила цього прецеденту дуже важлива.

На основі аналізу антикорупційних процесів у колишніх постсоціалістичних державах проведеного Гарвардським університетом (США) можна зробити висновок, що корупція та відсутність реформ ідуть пліч-о-пліч. Економічні реформи - особливо дерегуляція та лібералізація, модернізація бюджету та податкового режиму, приватизація - можуть відіграти ключову роль у послабленні корупції. Загалом же визначення корупції в країнах, що розвиваються, дуже різні. Має значення все: інституції, громадські свободи, економічна політика, форма урядування, національна специфіка. З огляду на комплексну природу корупції необхідно зосередитися на розумінні впливу на це явище економічної політики, але не слід забувати і про інші фактори, адже економічні та інші чинники невід'ємні один від одного. Проведення економічних реформ часто зміцнює позиції тих, хто реформує законодавство та інші інститути державності [185].

Не можна не погодитись, що протидія корупції має ґрунтуватися на розумінні конкретних проблем держави і враховувати стадію її політичного розвитку. Водночас, досвід засвідчує, що є універсальні для світової співдружності умови, без яких домогтися успіху в подоланні корупції фактично неможливо: по-перше, - це політична воля держави; по-друге, - це реальна, гарантована незалежність судової та слідчої систем країни; по-третє - це те, що правові реформи лише частково розв'язують цю проблему. Для отримання результату, необхідно поєднання з іншими формами протидії корупції - економічними, фінансовими, соціальними та організаційними.

Слід підкреслити, що досвід зарубіжних держав у протидії корупції доводить, що, велику роль у цьому відіграють засоби масової інформації, громадськість, особливо об'єднання громадян, які сприяють виявленню порушень антикорупційного законодавства особами, уповноваженими на виконання функцій держави. Постійна інформованість громадськості є ключовим елементом. Обізнана громадська організація може бути найефективнішим рушієм будь-якої антикорупційної компанії.

Підводячи підсумок зарубіжного досвіду протидії корупції, можна констатувати, що більшість чинників успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це, насамперед, відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації, громадськість.

За умов масштабної корупції в державі акцент робиться поряд з протидією конкретним проявам корупції на усунення причин її виникнення, існування та розповсюдження.

Так для правових систем деяких розвинутих держав узагалі не характерно використання в законодавстві терміну “боротьба” – законодавці закладають в нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності.

Однією з головних складових формування і реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, у першу чергу їх правоохоронних органів, на регіональному і міжнародному рівнях, участь у заходах боротьби з цим негативним явищем, запроваджених у межах Організації Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями.

Так найважливішими серед документів Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією є Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, в якій

визначено основні засади боротьби з цим негативним явищем в Євросоюзі та окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради Європейського Союзу №568 від 22 липня 2003 р. “Про боротьбу з корупцією в приватному секторі”, в якому визначається поняття “активної” та “пасивної” корупції і встановлюються санкції у відношенні осіб, у тому числі юридичних, за вчинення такого роду злочинів[186].

Таким чином, досвід держав світу щодо запобігання та протидії корупції, зважаючи на специфіку системи їх державного управління, становить певний інтерес для України. Такі напрацювання можуть використовуватися у практичній діяльності вітчизняних державних органів, покликаних боротися з корупцією, а також при розробці нормативно-правових актів, спрямованих на зменшення впливу корупції у сфері державного управління.

Протидія корупції в системі державного управління потребує розробки і проведення заходів з метою попередження, виявлення та припинення правопорушень, пов’язаних з корупцією, усунення їх наслідків та покарання винних. Система відповідних заходів має базуватися на принципах законності, гласності, невідворотності покарання за корупційні правопорушення, відновлення порушених прав, відшкодування громадянам, їх об’єднанням, державі збитку від правопорушень, пов’язаних з корупцією. Ці заходи необхідно розглядати як невід’ємну складову реформи системи державного управління.

3.2. Напрями удосконалення організаційно-правового регулювання протидії корупції серед державних службовців

Удосконалення організаційно-правового регулювання з виявлення та попередження правопорушень з ознаками корупції є актуальним не тільки для суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, а й для держави в цілому, оскільки припинення протиправної діяльності суб'єктів цих правопорушень, якими є особи, уповноважені на виконання функцій держави, слугуватиме підняття престижу органів державної влади та держави в цілому.

Відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами нашої держави.

Істотною складовою систем законодавчих і нормативно-правових засобів, що використовуються державою для протидії корупції, є адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері службової діяльності.

Досвід практичної діяльності щодо боротьби з корупцією вказує на те, що саме за допомогою адміністративних методів виконується основні дії із запобігання корупційних діянь, здійснення профілактичних заходів відносно державних службовців, які можуть їх вчинити. Саме завдяки адміністративним методам, суб'єкти протидії корупції впливають на свідомість громадян та посадових осіб, що забезпечує нормальне функціонування суспільства.

На нашу думку, при розгляді адміністративних напрямків удосконалення організаційно-правового регулювання протидії корупції є за доцільне докладніше розглянути загальні адміністративно-організаційні заходи та дослідити методи протидії корупції.

Тотальна корумпованість суспільних відносин в Україні обумовлює необхідність здійснення соціальної діяльності, спрямованої на те, щоб перешкодити цьому процесу до початку корупційних дій, або знизити його рівень до мінімуму. Таки дії не дають показників боротьби з корупцією для суб'єктів протидії корупції, але вони впливають на загальний рівень корупції в державі. Такими діями й є проведення антикорупційної профілактичної роботи.

Аналіз антикорупційної діяльності досліджених нами держав, які набули вагомих позитивних результатів, дає нам змогу зробити висновок, що пріоритетним напрямком у протидії корупції вони також вважають проведення профілактичної роботи, а не усунення наслідків вже скоєного корупційного діяння. Таки зусилля, як правило, підтримуються відповідними інституціями цих держав, яких в Україні, на жаль, на сьогодні немає.

Для найбільш ефективної діяльності, направленої проти корупції, нам необхідно визначитися з позначенням зазначеної діяльності.

Такий висновок базується і на дослідженні семантики слів “боротьба” та “протидія”. Словник української мови визначає термін “боротьба” як “активне противенство, зіткнення між протилежними соціальними групами, станами, протилежними напрямками течіями в суспільстві і т. ін; діяльність, що має на меті подолати або знищити кого - , що-небудь”. Отже, боротьба, як це впливає з визначення цим же словником терміна “боротися” в кінцевому результаті передбачає або перемогу, або поразку [187, с. 220-221].

“Протидія” визначається як “дія, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй”. “Протидіяти” — значить спрямовувати дію проти кого-, чого-небудь, діяти всупереч комусь, чомусь; спрямовуватися проти іншої дії” [188, с. 317]. При цьому протидія не передбачає як результат обов'язкової чиєїсь перемоги чи чиєїсь поразки

На думку М.І.Мельника, в широкому розумінні протидія корупції — це цілеспрямована діяльність у сфері державного управління, яка сприяє зменшенню можливостей для корумпування суспільних відносин, зокрема

шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави[189].

Серед багатьох термінологічних позначень діяльності, спрямованої проти корупції, на нашу думку, термін “протидія” є більш точним порівняно з іншими термінами, у тому числі і з терміном “боротьба”. Він охоплює весь комплекс заходів впливу на корупцію, включаючи вплив на соціальні передумови корупції, причини та умови корупційних діянь, правоохоронну діяльність щодо виявлення, розслідування таких діянь, притягнення винних у вчиненні їх осіб до юридичної відповідальності. Термін “боротьба з корупцією” не передбачає профілактичні заходи антикорупційного характеру, він асоціюється переважно з моментом активного наступу на корупцію, із застосуванням репресивних заходів кримінально-правового та іншого характеру, із протиборством з конкретними проявами корупції і особами, які їх вчинили. Отже, термін “протидіяти” (“діяти проти”) є ширшим від терміну “боротися”. Однак, слід застережи ти законодавців, всіх суб’єктів боротьби з корупцією на дотримання прав і свобод людини та громадянина під час реалізації антикорупційних заходів [190, с.175].

Протидія корупції, як будь-який інший вид діяльності в сфері соціального управління, потребує створення та реалізації належної системи забезпечення цієї діяльності, відповідної координації та здійснення за нею контролю з боку держави та суспільства.

Система забезпечення протидії корупції — це комплекс узгоджених і взаємопов’язаних заходів, кадрового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, просвітницького, матеріально-технічного та іншого характеру, спрямованих на належне забезпечення практичної реалізації стратегічних завдань у сфері протидії корупції. Елементами такої системи є також міжнародне співробітництво та використання зарубіжного досвіду протидії корупції.

В адміністративній діяльності завдяки активному співвідношенню основних методів, якими виступають переконання і примус, можлива

реалізація функцій цієї діяльності на необхідному рівні. Але головну роль в протидії корупції, на нашу думку, відіграє метод переконання. Методи примусу, в майбутньому, мають відігравати другорядну роль. На розташування акцентів має впливати стан корупції в державі, сучасна суспільна природа нашої держави, відповідно до її цілей, завдань та інтересів людини і громадянина.

Для проведення цілеспрямованої, ефективної профілактичної роботи необхідно також визначити ознаки корупційних правопорушень. Обов'язковими ознаками віднесення дій до корупційних, на нашу думку, є наявність наступних ознак: спеціальний суб'єкт корупції – особи, уповноваженої на виконання функцій держави; вчинення умисних дій, пов'язаних з використанням службового становища; вчинення таких дій з корисливих мотивів чи інших особистих інтересах, або інтересах третіх осіб з метою незаконного одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [191, с.3].

Профілактичними визнаються заходи, які спрямовані на запобігання соціальним передумовам, загальним причинам та умовам корупції, усунення причин та умов (корупційних ризиків), що сприяють вчиненню конкретних корупційних діянь. Такого роду заходи можуть мати економічний, політичний, організаційно-правовий, соціально-психологічний та інший характер, передбачатися різними галузями права, здійснюватися різними суб'єктами антикорупційної діяльності. Основне призначення цього виду антикорупційних заходів — не допустити проявів корупції, переростання їх у більш небезпечні форми, не дати корупції поширитися по вертикалі і по горизонталі.

У свою чергу відповідно до теорії детермінації злочинності [192, с. 52] профілактичні заходи можна класифікувати за рівнем (ієрархією, субординацією) факторів корупції. За таким принципом можна визначити антикорупційні заходи, спрямовані на обмеження (нейтралізацію) дії, локалізацію чи усунення: соціальних передумов корупції; загальних причин

та умов корупції; причин та умов конкретних корупційних правопорушень.

За думкою Ю.П. Битяка та В.В. Зуя, метод переконання покликаний сформулювати у громадян усвідомлення необхідності дотримання законодавства та загальноприйнятих норм поведінки з власної ініціативи. Сутність методу полягає в тому, що він є засобом впливу на свідомість суб'єктів суспільних відносин, а його зміст включає комплекс різноманітних конкретних заходів цього виховного впливу [193, с. 75].

Л.В. Коваль стверджує, що саме переконання супроводжує заходи примусу, переплітається з ними, вирішуючи загальне завдання, що полягає у вихованні почуття обов'язку і відповідальності перед суспільством, трудовим колективом, сім'єю, державою [194, с. 92].

На думку А.Г. Лекаря та А.Ф.Зелинського необхідно розрізняти термін “попередження” від терміну “профілактика”. Під терміном “попередження” вони розуміють перешкоджання здійсненню конкретного правопорушення, під “профілактикою” - усунення причин та умов, які сприяють скоєнню правопорушення. Вони до “профілактики” відносять процес виявлення, усунення причин та умов виникнення правопорушення, а до “попередження” – недопущення запланованого и підготовленого правопорушення [195, с. 45; 196, с. 4].

Не можна не погодитись з Г.А. Аванесовим, який відмітив, що ці поняття не виключають один одного, між ними більш подібностей чим розбіжностей, що по суті – це суміжні поняття. Разом з тим профілактику правопорушення він дає у двоякому значенні. У широкому розумінні-це недопущення конкретних правопорушень, запобігання окремих членів суспільства від здійснення ними правопорушень, винних протиправних діянь. Іншими словами, це - діяльність по недопущенню порушень норм права. В цьому сенсі в склад профілактики входить й правоохоронна діяльність. В узькому розумінні під профілактикою необхідно розуміти діяльність, по-перше з виявлення причин правопорушення, умов та обставин, які сприяють їх здійсненню; по-друге, щодо виявлення осіб, схильних до

скоєння правопорушень (в силу їх антисуспільної спрямованості) та проведенню з ними необхідних попереджувальних заходів. У сукупності ці два визначення, за твердженням Г.А. Аванесова, створюють єдине поняття “профілактика правопорушень” [197].

Однак розгляд цих понять на рівні індивідуального попередження правопорушення має, на думку Г.А. Аванесова, свої особливості. Це - індивідуальне попередження правопорушення, який включає в себе профілактику, попередження, припинення. При цьому профілактика – це усунення можливостей здійснення особою правопорушення, запобігання, реакція на правопорушення, яке готується, а припинення – це недопущення переростання замаху на кінцеве правопорушення (там же с. 340).

Сьогодні, з огляду на велику чисельність суб’єктів корупційних діянь (в Україні станом на 2010 рік кількість державних службовців складає біля 300 тис. чоловік), а також велику чисельність осіб, які можуть сприяти вчиненню корупційних дій проведення ефективної профілактичної роботи індивідуального характеру щодо попередження корупції є неможливим. Тому основна увага повинна приділятися профілактичній роботі, яка була б спрямована на велику кількість осіб і мала б загальний характер.

Прикладом такої роботи є підсумки діяльності підрозділів з питань запобігання та протидії корупції органів виконавчої влади за листопад 2010 року. Протягом листопада вищезазначеними підрозділами з метою роз’яснення та популяризації норм антикорупційного законодавства, реалізації державної антикорупційної політики, формування негативного ставлення громадян до корупції проведено 1390 семінарів, круглих столів, лекцій на антикорупційну тематику, в яких взяли участь 18,6 тис. державних службовців. Крім того опубліковано і оприлюднене в засобах масової інформації понад 630 статей, виступів на телебаченні і радіо, в мережі Інтернет. Організовано та проведено 192 засідання колегії та тематичних нарад із зазначених питань.[198].

Окрім цього, таке розміщення акцентів в профілактиці дозволить проводити паралельну роботу з населенням з метою виховання громадян в дусі нетерпимості до корупції. Задля ефективності цієї роботи має бути прийнятий Закон України “Про профілактику корупції”, де б чітко визначалась класифікація таких заходів, перелік можливих заходів профілактичного впливу, підстави та порядок їх застосування тощо.

Про високу ефективність профілактики корупційних правопорушень свідчить зниження числа виявлених у 2008 році корупційних діянь серед податківців внаслідок збільшення кількості (майже на 34% більше ніж у 2007 році) проведених попереджувально-профілактичних заходів, що здійснювались працівниками підрозділів по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби.

Так, упродовж 2008 року здійснено більше 11,8 тис. профілактичних заходів (у 2007 році - 8,8 тис. у 2006 році - 6,0 тис), у тому числі: проведено лекцій, виступів і бесід у колективах податківців 6,5 тис. (у 2007 році - 5,5 тис, у 2006 році - 3,9 тис); здійснено публікацій в пресі, виступів по телебаченню та радіо - 3,5 тис. (у 2007 році -1,7 тис, у 2006 році -1,0 тис); винесено офіційних застережень за результатами службових перевірок -1,8 тис. (у 2007 році -1,6 тис, у 2006 році -1,1 тис) [199, с. 12].

В наукових працях, щодо поняття попередження або профілактики є багато різних поглядів, але, на нашу думку, найбільш поширеним є визначення його як “заходи або сукупність заходів” державних та суспільних органів, які спрямовані на усунення або нейтралізацію причин та умов правопорушення.

Слід підкреслити, що за часи існування незалежної України профілактики відповідної уваги не приділялось. Передбачені заходи щодо повної її ліквідації не були ґрунтовані на глибокому аналізі суспільних явищ. Слід також приділити увагу на те, що спеціальні суб’єкти протидії корупції не зацікавлені у проведенні профілактичних заходів, тому, що якщо не буде

корупції в державі немає й показників розкриття ними корупційних проявів, немає доцільності в їх існуванні.

На нашу думку, державі, з метою зменшення рівня корупції, необхідно створити систему державних та суспільних органів для здійснення практичної попереджувальної діяльності щодо профілактики корупційних правопорушень на користь державі, суспільству. Вона має бути представлена у вигляді теоретичної, методологічної та практичної орієнтації профілактики корупції, яка заснована на розгляді суб'єктів та об'єктів профілактичного впливу у вигляді взаємопов'язаних підсистем, тобто як єдине ціле. При цьому система профілактики корупції серед державних службовців має оцінюватися з позиції системного аналізу, який би передбачав, що кожний елемент системи розкривається з врахуванням його місця та ролі, ієрархічності будови, наявності підсистем (суб'єктів та об'єктів). Це дозволить вести предметну розмову про організаційну структуру системи профілактики, яка відображає дану систему в цілому, окремі елементи, певну стійкість зв'язків між суб'єктами профілактики.

Невирішеними також залишаються питання щодо змісту профілактики корупції (методи, види, форми, заходи), а також питання забезпечення профілактичної діяльності (організаційні, матеріальні, людські, правові та ін.). Вирішення вищевказаних проблем надасть можливість забезпечити "механізм дії" системи профілактики корупційних правопорушень у цілому, вона стає керованою, приводить до позитивного результату.

Вищевикладене дає нам змогу дійти до висновку, що основними елементами цієї системи має бути: суб'єкти попередження корупції, їх взаємодія між собою та іншими органами; загальні, спеціалізовані та індивідуальні заходи попередження корупції, що здійснюються ними; впровадження комплексних і цільових профілактичних програм; соціально-економічне, правове та ресурсне забезпечення профілактичної антикорупційної роботи.

На наш погляд, профілактика корупції впливає на взаємовідносини громадян між собою, громадян з державними органами, їх поведінку в суспільстві. Основна мета створення системи профілактики корупції, її окремих суб'єктів, профілактичних заходів полягає в тому, щоб не дати можливості переростання дій державних службовців до корупційних правопорушень. У випадку, якщо правопорушення вже скоєна, її завданням є нейтралізація їх причин, здійснення профілактико - виховних заходів з метою запобіганню рецидиву та усунення її наслідків.

Основними завданнями профілактичної роботи щодо корупції, на нашу думку, має бути: зменшення обсягів корупції, обмеження (локалізація) сфери її обумовлення та розповсюдження; зміна на менш небезпечний характер корупційних проявів; обмеження впливу корупції на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси; уявлення збільшення ризиків настання негативних наслідків для осіб, які вступають в корупційні відносини.

Таким чином, система попередження корупційних правопорушень має виконувати регулятивні, охоронні та виховні функції.

Регулятивна функція профілактики корупційних правопорушень полягає в створенні таких умов, які б допомагали громадянам вирішувати протиріччя та конфлікти, які виникають між ними та державними службовцями в рамках вимог закону.

Виконуючи охоронну функцію, профілактика корупційних дій державних службовців має захищати свободи та права громадян, соціально значущі цінності від правопорушень. В цьому полягає гуманістичний напрямок попередження корупції і це є метою правової держави.

Виховна функція профілактики корупції полягає у широкому застосуванні методів переконання, корекції поведінки державних службовців, приведення їх дій у відповідність з вимогами права та Кодексу доброчесної поведінки державного службовця.

Таким чином, від результативності профілактики корупції залежить рівень життя громадян у суспільстві, їх захищеність від неправомірних дій державних службовців.

Ефективність антикорупційної профілактичної роботи залежить також від вміння органів або осіб, уповноважених на боротьбу з корупцією, швидко аналізувати отримані дані, своєчасно здійснювати дії на недопущення подальшого розвитку таких дій державними службовцями.

Для покращення взаємодії з громадянами, які потерпають від протиправного тиску з боку державних службовців, забезпечення оперативного каналу отримання інформації про можливі правопорушення з боку державних службовців у підрозділах по боротьбі з корупцією необхідно вдосконалити роботу „телефонів довіри», вжити заходи для широкого розповсюдження серед громадян України інформації про функціонування таких “телефонів довіри”.

Отримання інформації з боку громадян щодо протиправних корупційних дій державних службовців прямо залежить від рівня їх довіри до ефективної діяльності тих органів та їх здатності захистити осіб, які надали таку інформацію.

З вищенаведеного випливає, що профілактика корупційних правопорушень є необхідною складовою протидії корупції, вона має бути ефективною, постійно вдосконалюватися та стати органічною частиною загального процесу формування демократичної правової держави.

Необхідним елементом системи профілактики корупції мають бути суб'єкти протидії корупції. До них слід віднести усі державні та суспільні інститути та суб'єкти протидії корупції, визначені у новому Законі. Тому, у даному дослідженні, ми розглянемо характеристики лише суб'єктів адміністративної профілактики корупції.

Класифікацію суб'єктів адміністративної профілактики корупції ми пропонуємо умовно розділити на три групи.

Перша - суб'єкти, які будуть безпосередньо вести індивідуальну профілактичну роботу серед державних службовців. До них слід віднести керівників різноманітних рівнів державної служби, які повинні здійснювати профілактичні дії зі своїми безпосередніми підлеглими-державними службовцями.

Як відомо, однією із основних форм практичного застосування методу переконання є профілактична бесіда, ефективність якої реалізується завдяки умінням того, хто її проводить. Профілактична робота серед державних службовців, населення повинна проводитись фахівцями в цій галузі знань, яких в Україні, на жаль, недостатньо.

Тому, на нашу думку, регулярне проведення з керівниками різних рівнів, які працюють у сфері державної служби, спеціальних курсів щодо вдосконалення ними профілактичної антикорупційної роботи індивідуального характеру зі своїми підлеглими, суттєве зменшить рівень корупційних дій серед них. В посадові обов'язки всіх державних службовців обов'язково внести положення щодо недопущення корупційних проявів ними, підлеглими та їх керівниками з визначенням відповідальності за невиконання цього положення

Слід звернути увагу на те, що корупційні прояви у сфері державної служби зумовлені також надмірним впливом керівника органу на службовців. Це стосується не лише оплати праці службовців, а й власне їх поточної діяльності. Зокрема, в Україні існує проблема браку процедурної самостійності державних службовців виконавської ланки (спеціалістів, інспекторів), оскільки у більшості випадків має місце централізація прийняття рішень, аж до прийняття рішення на рівні керівника органу. Це може породжувати корупційні дії, пов'язані з: подальшим затвердженням рішення керівником; отриманням незаконних вказівок щодо вирішення справи тощо. У багатьох службовців відсутнє відчуття, що вони служать державі (громаді), а не керівнику. Такі можливості впливу керівника органу на підпорядкованих службовців складають самостійну проблему, адже за

умови корумпованості керівника органу та при надмірній процедурній (службовій) залежності рядових службовців корупція може легко вражати орган (систему) в цілому. Як свідчить порівняння громадської думки у 2003 та 2009 рр., практично не змінилося поширене уявлення про те, що корупція в органах влади – звичне явище і що у корупції винні насамперед керівники органів влади (цю позицію підтримали 82,5% опитаних громадян). У цьому контексті також важливо закріпити ефективні правила поведінки службовця у разі виникнення у нього сумніву в законності наказу (розпорядження) керівництва[200, с. 13].

До другої групи ми пропонуємо віднести спеціально уповноважені суб'єкти, які в межах своєї компетенції безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень: спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом.

Третя група – суб'єкти, які здійснюють керівництво або координацію діяльністю по попередженню корупції. До них слід віднести суб'єкти, визначені у відповідних статтях нового Закону.

Система профілактики корупції має буди динамічною, гнучко, постійно вдосконалюватися в залежності від рівня структури, динаміки та інших характеристики корупційних правопорушень. На її активно впливають суспільні процеси, особливо стан економічних та політичних відносин, зріст або зниження конфліктності в суспільстві, ступень соціальної напруги, розширення або скорочення демократизації в державі та інші складові.

Під час здійснення своїх функцій суб'єкти профілактики корупції мають впливати на поведінку об'єктів профілактичного впливу та таким чином контролювати їх поведінку. Взаємовідносини суб'єктів та об'єктів профілактики корупції, їх механізм можна представити як процес

профілактичного впливу суб'єкта на об'єкт, тобто вплив на джерела й причини правопорушень, фактори, які впливають на формування особистості правопорушника та на конкретну особистість та її поведінку.

Слід підкреслити, що різні напрямки профілактичного впливу на причини, умови, фактори та інші з одного боку, й на особистість – з іншого, доповнюють один одного. Особистість правопорушення (у нашому випадку це державний службовець) є основним об'єктом профілактичного впливу. В зв'язку з тим, профілактичний вплив на антисуспільну поведінку державного службовця повинно здійснюватися через принципи, норми, вимоги, оцінку, ідеали та т.п.

Слід нагадати, що профілактичний вплив - це особлива форма соціального регулювання та є першою та незмінною ознакою відповідного управління. Для здійснення такого впливу на державних службовців є достовірна інформація як з боку окремих громадян, суспільних організацій України так й міжнародних організацій про те, що рівень їх корумпованої поведінки досить висока, та спричиняє тільки матеріальних збитків державі в розмірі від 6 до 12 млрд. доларів щорічно.

Профілактика корупції серед державних службовців має свої особливості, від знання яких залежить правильний вибір засобів та форм впливу на нього.

Досвід показує, що доцільно виділити такі об'єкти як корупційні правопорушення серед державних службовців I-III рангів та інших, здійснені державними службовцями - жінками, первинні та рецидивні корупційні правопорушення.

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок про те, що профілактика корупційних правопорушень серед державних службовців – це сукупність заходів державних органів, установ, суспільних та громадських організацій, громадян, спрямованих на виявлення та усунення причин, умов та обставин, які сприяють здійсненню державними службовцями корупційних правопорушень під час виконання ними своїх повноважень.

Класифікація заходів попередження корупційних правопорушень має важливе значення для зведення багаточисельних попереджувальних заходів у визначену систему, розподілення компетенцій різних суб'єктів протидії корупції, розроблення вимог для визначених груп попереджувальних заходів. Вона необхідна для систематизації результатів досліджень у сфері протидії корупції, розробки подальших напрямків попереджувальних заходів.

На нашу думку, заходи щодо попередження корупційного правопорушення у сфері виконання державних функцій повинні класифікуватися за їх основними напрямками и завданнями: за характером вирішуваних ними питань; за сферою діяльності; за характером регулювання нормативними актами; за напрямком впливу (заходи впливу на державних службовців, які вчинили корупційне правопорушення, заходи щодо припинення окремого правопорушення, заходи щодо усунення причин та умов виникнення правопорушення); за характером впливу на фактори, які породжують корупційне правопорушення (нейтралізуючі, компенсуючі, попереджуючі виникненню обставин, які сприяють вчиненню правопорушення, ліквідуючи такі обставини); за суб'єктом правопорушення; за категоріями правопорушення (умисні, необережні, корисні); за рангами; за впливом на причини правопорушення (усунення негативних наслідків, суб'єктивних причин, умов, які сприяють вчиненню правопорушення).

Необхідно вказати на таку важливу складову загальних заходів профілактики як соціальний захист державного службовця. Без підвищення грошового утримання до рівня, яка б забезпечувала йому гідне існування боротися зі зловживаннями з його боку дуже важко. У 78% державних службовців щомісячне грошове утримання складає всього 1243 грн., а тому держава сама спонукає їх шукати шляхи для елементарного виживання (сплата на харчування, одяг, комунальних послуг, проїзд до роботи та до дому, забезпечення своїх неповнолітніх дітей, часто й піднайом житла не залишає інших шляхів вирішення цієї проблеми). Мінімальне грошове утримання державного службовця на сьогодні складає 1143 грн. Про

подальший розвиток та вдосконалення державного службовця як особистості, зростання його духовних та інтелектуальних потребностей не має й розмови, а це дуже важливо для ліквідації правопорушень та причин, які їх породжують.

Загальновідомо, що вибір моделі поведінки державного службовця на пряму залежить від її особистих переконань щодо необхідності дотримання норм закону, а також усвідомлення можливості застосування до нього методів примусу в разі порушення вимог законодавства. Звідси стає зрозумілим, які саме методи мають першочергове значення в профілактичній роботі органів, уповноважених вести боротьбу з корупцією.

Але, для цього необхідно створити ефективну систему суспільних відносин, за якої доброчесна та правомірна поведінка державних службовців стала б соціально престижною і вигідною, мінімізувати можливості для зловживання владою, службовим становищем або статусом, а також створити діючу і ефективну систему протидії корупції, за якої вчинення корупційних діянь неминуче тягне відповідальність винних у їх вчиненні і передбачає не лише застосування до них відповідної відповідальності, а й настання інших суворих негативних наслідків матеріального, політичного, соціального характеру (пенсійне забезпечення, неможливість повторного працевлаштування на державну службу, кар'єрного зростання, зайняття політичною діяльністю, користування різними соціальними фондами тощо). Створення такої системи і слід визначати стратегічною метою антикорупційної діяльності у будь-якій державі.

Аналіз ситуації, що склалася в Україні сьогодні, свідчить про те, що в нашій державі ще не вдалося зробити корупцію справою не вигідною і надто ризикованою. Величезна робота правоохоронних органів щодо доведення справи про корупцію до суду та невідчутне “покарання” без подальших наслідків для більшості осіб, що їх вчинили, зводить нанівець таку “протидію корупції” та бажання суб'єктів протидії корупції у подальшій “боротьбі” з цим явищем.

Слід нагадати, що аналіз протидії корупції в зарубіжних державах підтверджує той факт, що засоби масової інформації відіграють у сфері протидії корупції дуже важливу роль.

Повідомлення у засобах масової інформації конкретних фактів виявлених корупційних правопорушень є одним із дієвих і ефективних заходів профілактики корупції. Такі повідомлення не тільки виконують функцію застереження для державних службовців, які потенційно спроможні вчинити корупційні правопорушення, але й виконують функцію інформування громадськості щодо діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи щодо протидії та запобігання корупції та надають інформацію куди конкретно необхідно звертатися в разі виникнення підозри щодо правомірності дій державного службовців.

Зменшення рівня терпимості до корумпованої влади потрібно уміло спрямовувати, щоб така нетерпимість проявлялася суто мирним та цивілізованим шляхом. В якості прикладу вивільнення нетерпимості суспільства слід зазначити можливість в судовому порядку оскарження неправомірних дій або бездіяльності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування в адміністративному суді. Збільшення кількості розглянутих справ у суді і вирішення цих справ по суті зупинить службовця перед вчиненням неправомірних дій, що згодом призведе до зменшення рівня корупції в державі в цілому.

Аналіз наявних даних свідчить про те, що незважаючи на відповідні рекомендації Головного управління державної служби [189] ще не напрацьовано єдиних адміністративних підходів та судової практики щодо припинення державної служби особам, визнаним винними у вчиненні корупційних правопорушень.

Рівень корупції в державі, стан боротьби з нею та наукові дослідження, пов'язаних з цим питанням, свідчать про відсутність суттєвих зрушень в цій сфері. На наш погляд, для поліпшення ситуації необхідно вирішити ряд організаційних питань.

1. Підвищити рівень взаємодії органів та підрозділів, які уповноважені вести боротьбу з корупцією із собою, із громадськими організаціями, із службами соціальної та психологічної підтримки, задля поліпшення якості проведення роботи з населенням, особливо з молодим поколінням (мається на увазі проведення занять в школах, коледжах та вищих навчальних закладах).

2. Вимагати від суб'єктів боротьби з корупцією суворого дотримання термінів перевірки та ретельного розгляду отриманих даних про вчинення корупційних діянь серед державних службовців.

3. Вдосконалювати організацію роботи системи адміністративних судів України.

Таки чином, ґрунтуючись на запропонованій системі дослідження, з нашої точки зору, вихідним пунктом в протидії корупційним проявам є розуміння основних передумов та причин, шляхів і стимулів, що сприяють вчиненню корупційних діянь на всіх рівнях. Перш за все необхідно з'ясувати передумову та причину суспільного явища, яким є корупція, та визначити сфери суспільного життя, які зазнали найбільшого негативного впливу.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що зменшення рівня корупції до безпечного для суспільства і держави в цілому, можливо лише при умові одночасного усунення причин її виникнення та її активній протидії як з боку держави, так й з боку всього громадянського суспільства.

Висновок до розділу 3

Проведений аналіз зарубіжного досвіду щодо протидії корупції надав нам можливість дійти до висновку, що усі вони мають деякі особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення до протидії корупції засобів масової інформації, громадських організацій. Особливістю організації антикорупційної діяльності у вищезгаданих державах є те, що вони розрізняють корупцію за двома аспектами: політичним та економічним. Розвиток політичної корупції може призвести втрати контролю над політичною ситуацією і несе загрозу демократії та балансу різних гілок влади, а економічна корупція - знижує ефективність ринкових інститутів і регулюючої діяльності держави.

Виходячи із аналізу досвіду протидії корупції у вищезгаданих державах, для досягнення бажаного результату необхідно провести цілий комплекс ефективних заходів протидії корупції, мати дієве законодавче забезпечення, високий рівень стійкого правового виховання та культури громадян, політичну волю для подолання цього явища, бажання та можливість для громадян держави боротися з цим ганебним явищем, який принижує їх гідність, знижує рівень життя, а також імплементувати, у випадках необхідності, після ретельного аналізу та з урахуванням національних особливостей, досвід інших держав у своє вітчизняне законодавство.

Аналіз їх досвіду є одним з елементів пошуку нових методів протидії корупції та запобіганню її проявам, вдосконалення існуючого законодавства в цієї сфері в Україні.

Обмеження рівня корупції до безпечного в Україні, можливе лише за наявності перш за все політичної волі керівництва держави, вивчення та втілення в життя ефективного зарубіжного досвіду протидії корупції, в першу чергу політичних, правових та організаційних механізмів подолання

корупції, особливо за відсутності ефективного власного реально діючого механізму протидії корупції.

Наявність в державі касти недоторканих, прошарку людей, щодо яких жодних антикорупційних розслідувань практично провести не можна, робить проведення протидії корупції неможливим, а тому в державі будуть робити вигляд такої протидії, що в свою чергу не надає бажаних результатів.

Аналіз досвіду розглянутих нами країн, дає можливість дійти такого висновку: протидія корупції повинна носити стійкий постійний характер незалежно від того, яка влада сьогодні в державі є правлячою. З приходом іншої політичної партії до влади не можна змінювати стратегічні напрямки на шляху до подолання або зменшення рівня корупції в державі.

Таким чином, можна констатувати, що чинники успішної протидії корупції відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це – політична воля держави, досконале законодавство, високий рівень правової освіти громадян, відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку суб'єктів протидії корупції, громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації, громадськість.

Досвід держав світу щодо запобігання та протидії корупції становить певний інтерес для України, які можуть використовуватися у практичній діяльності вітчизняних державних органів, покликаних боротися з корупцією, а також при розробці нормативно-правових актів, спрямованих на зменшення впливу корупції у сфері державного управління.

За умов масштабної корупції в державі акцент повинно робитися на усуненні причин, які сприяють корупції. Це повинно стати пріоритетним напрямком політики держави в цієї сфері.

Досвід антикорупційної діяльності досліджених нами держав вказує, що пріоритетним напрямком у протидії корупції вони вважають проведення ефективної профілактичної роботи замість усунення вже вчиненого корупційного діяння та їх підтримують відповідні державні інституції.

Аналіз існуючої антикорупційної законодавчої бази в Україні свідчить про те, що профілактиці корупції приділяється дуже мало уваги. Тому, на нашу думку, необхідно терміново розробити та прийняти Закон "Про профілактику корупції".

Аналіз праць вітчизняних та зарубіжних науковців, законодавства України у сфері протидії корупції надав нам змогу дійти до висновку про необхідність впровадження профілактичної роботи, спрямованої на перешкоджання корупційним проявам ще до початку таких дій або зниження його рівня до мінімуму.

Без створення ефективної системи забезпечення протидії корупції неможливо їй ефективно протидіяти. Одноразові заходи протидії корупційним проявам не приводять до бажаних результатів. Головну роль в цьому, на нашу думку, мають відігравати метод переконання, а методи примусу мають відігравати в майбутньому другорядну роль.

Для проведення цілеспрямованої, ефективної профілактичної роботи важливе значення має виявлення ознак корупційних правопорушень. Це такі ознаки: спеціальний суб'єкт корупції - державний службовець; дії носять умисний характер та вчинені з використанням службового становища; такі дії вчинені з корисних чи інших мотивів з особистих інтересів чи інтересів третіх осіб з метою одержання матеріальних чи інших благ.

Створення системи державних та суспільних органів для здійснення практичної попереджувальної роботи щодо профілактики корупційних правопорушень, яка має бути представлена у вигляді теоретичної, методологічної та практичної орієнтації, надасть широкі можливості для профілактиці корупційних проявів. Основними елементами цієї системи мають бути: суб'єкти попередження корупції, їх взаємодія між собою та іншими органами; загальні, спеціалізовані та індивідуальні заходи попередження корупції, що здійснюються ними; впровадження комплексних і цільових профілактичних програм; соціально-економічне, правове та ресурсне забезпечення профілактичної антикорупційної роботи. Така система

має виконувати регулятивні, охоронні та виховні функції.

Суб'єкти профілактики корупції необхідно умовно поділити на три групи: суб'єкти, які будуть вести безпосередньо індивідуальну профілактичну роботу серед державних службовців; спеціально уповноважені суб'єкти, які в межах своєї компетенції безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень; суб'єкти, які здійснюють керівництво або координацію діяльністю по попередженню корупції.

З метою покращення індивідуальної профілактичної роботи необхідно створити систему отримання інформації про корупційні наміри або такі дії державних службовців, законодавчо забезпечив надійний захист джерел достовірних інформацій від переслідувань з будь якої сторони.

Під профілактикою корупційних правопорушень серед державних службовців слід розуміти сукупність заходів державних органів, установ, суспільних та громадських організацій, суб'єктів, спрямованих на виявлення та усунення причин, умов та обставин, які сприяють здійсненню державними службовцями корупційних правопорушень під час виконання ними своїх повноважень.

Спеціальні заходи усунення причин та умов виникнення корупції неможливо без усунення загальних заходів попередження корупції. В першу чергу, на нашу думку, необхідно підвищити соціальний захист державного службовця. Не може бути повної відданості служіння народу від "голодного" державного службовця., тому підвищення рівня грошового утримання до рівня, коли він може відчувати себе гідним значно зменшить рівень його корумпованої поведінки.

Створення ефективної системи суспільних відносин, за якої доброчесна та правомірна поведінка державного службовця стала б соціально вигідною, а зловживання своїми посадовими повноваженнями носила б для нього знищувальний характер, слід визначати як стратегічну мету антикорупційної діяльності держави.

ВИСНОВКИ

Дослідження на тему «Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією серед державних службовців в Україні» є першим в Україні науковим дослідженням адміністративно-правових проблем протидії корупції у світлі прийняття нового антикорупційного законодавства. В результаті його проведення розроблено адміністративно-правові заходи протидії корупції, вироблено цілісну систему наукових поглядів про корупцію та антикорупційну діяльність і на цій основі сформульовано пропозиції адміністративно-правового характеру спрямовані на підвищення ефективності антикорупційної діяльності держави. Комплексне використання наукових методів дослідження проблеми протидії корупційним проявам серед державних службовців дозволило здобути важливі для вітчизняної науки та практики щодо протидії корупції результати, сформулювати висновки та рекомендації щодо їх наукового і практичного використання.

Відправним моментом у справі запобігання та протидії корупції стало дослідження сучасного стану протидії корупції в Україні та його законодавчого забезпечення.

Проведений нами науковий аналіз сучасного стану корупції в державі дало нам змогу зробити висновок, що:

1. Високий рівень корупції в державі та її подальше поширення завдає значної шкоди всій системі державного управління та в разі невжиття відповідних заходів може поглибити такі наслідки: подальше падіння авторитету державних та владних структур; затримка модернізації та розвитку національної економіки, порушення принципу конкуренції; зростання цін внаслідок включення хабара як обов'язкової складової до цінової формули на товари та послуги; погіршення інвестиційної привабливості держави; дискредитація закону як універсального регулятора суспільних відносин та перетворення його в засіб задоволення особистих, приватних і корпоративних інтересів. Основними причинами такого становища є: відсутність вичерпного аналізу зв'язків між рівнем корупції та

економічними і політичними проблемами в державі, наявність корупційних можливостей у чинному законодавстві, недосконалість антикорупційного законодавства та механізмів його реалізації, неефективний контроль за антикорупційною діяльністю, низький рівень правосвідомості учасників суспільних відносин у сфері запобігання та протидії корупції.

2. Ефективна протидія корупції серед державних службовців в Україні можлива за умови вдосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства, ефективного нормативно-правового забезпечення механізму її реалізації. З цією метою для усунення можливих корупційних ризиків поряд з проектами законів необхідно обов'язкове проведення антикорупційного моніторингу всіх діючих законів та інших нормативно-правових актів.

Проведення антикорупційного моніторингу законодавства має складатися з двох напрямів: нормотворчого та правозастосовного. Результатом здійснення нормотворчого напрямку антикорупційного моніторингу має бути антикорупційна експертиза законопроектів, а також проектів підзаконних нормативно-правових актів. Правозастосовний напрям антикорупційного моніторингу повинен стосуватися поточних нормативно-правових актів. Під антикорупційним моніторингом у сфері правотворчості та правозастосування слід розуміти діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та неурядових формувань щодо виявлення корупційних ризиків, спостереження за їх розвитком та прийняття превентивних заходів щодо недопущення розвитку діянь (дій або бездіяльності), які мають ознаки корупційного правопорушення як у сфері правотворчості, так і у сфері правозастосовної діяльності.

3. Адміністративні корупційні правопорушення, вчинені державними службовцями, запропоновано виділити у три групи: порушення спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції, порушення вимог фінансового контролю, невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції.

4. Для розуміння сутності державних службовців як суб'єктів, які притягаються до відповідальності за вчинення корупційних діянь, з'ясовано зміст таких понять, як “державна служба”, “державний службовець”, “посада” і “посадова особа”, “службова особа”. Визначено коло осіб із числа працівників державного виконавчо-владного апарату, які є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Суб'єктів, що вчиняють корупційні правопорушення, запропоновано поділити на загальні, спеціальні та особливі суб'єкти корупційного правопорушення.

5. За результатами аналізу практики здійснення державної служби визначено об'єктивні та суб'єктивні причини та умови, що сприяють вчиненню ними корупційних дій. До першої групи належать неефективне державне управління економікою, недосконале антикорупційне законодавство та відсутність дієвих механізмів його реалізації, низький контроль за виконанням антикорупційних нормативно-правових актів. До другої групи належать намагання на законодавчому рівні вирішити свої бізнесові інтереси окремими представниками влади, активний прихований опір більшості чиновників виконання антикорупційної стратегії держави, наявність великої кількості осіб, які мають статус недоторканості, низький рівень правосвідомості громадян щодо запобігання та протидії корупції в державі.

6. Корупційним адміністративним правопорушенням слід визнати умисні правопорушення посадової особи, наділеної владними повноваженнями або з використанням відповідного статусу, які не мають ознак злочину, з метою задоволення як матеріального, так і іншого інтересу для себе або інших осіб (фізичних та/або юридичних), а також заради задоволення корпоративних інтересів, за яке передбачена адміністративна відповідальність.

Ознаками корупційного адміністративного правопорушення, вчиненого державними службовцями, слід визнати: нанесення шкоди авторитету державної служби; незаконний (протиправний) характер отримання переваг;

використання службового становища або відповідного статусу для отримання користі або іншої зацікавленості; наявність зв'язку між протиправними діями або бездіяльністю державного службовця при виконанні ним службових обов'язків з його матеріальним становищем, який не відповідає рівню його законних доходів; наявність вини у формі умислу; встановлення адміністративної відповідальності за вчинення такого правопорушення.

Під адміністративною відповідальністю за корупційні правопорушення пропонуємо вважати застосування спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері запобігання та протидії корупції передбачених чинним законодавством адміністративних стягнень та інших заходів впливу щодо суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення.

7. Одним із основних заходів запобігання та протидії корупції слід вважати заходи адміністративного попередження корупційних дій державних службовців суб'єктами відповідальності за запобігання та протидію корупції ще на стадії виникнення намірів щодо скоєння корупційних правопорушень. Виявлення корупційних намірів і їх попередження має бути переважаючим порівняно з іншими адміністративно-правовими заходами.

Заходами адміністративного попередження корупційних діянь серед державних службовців слід вважати застосування відповідними суб'єктами, органами або підрозділами, уповноваженими на протидію корупції, дозволених законодавством заходів щодо виявлення, попередження корупційних дій з метою унеможливлення незаконного використання свого службового становища (статусу) для отримання матеріального або інших благ та переваг як для себе, так і в інтересах інших осіб.

Адміністративно-правові заходи попередження корупційних правопорушень практичного спрямування необхідно поділити на дві групи: заходи адміністративного попередження щодо суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення; заходи адміністративного попередження, які

спрямовані на суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції.

До заходів адміністративного припинення слід віднести такі групи адміністративно-примусових заходів: особистого; майнового; технічного; медико-санітарного; фінансово-економічного характеру, зміст яких детально розкрито у даному дисертаційному дослідженні.

8. Наслідком вчинення державним службовцем адміністративних корупційних дій має бути невідворотність покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та виховного впливу. При цьому кінцева мета застосування адміністративного стягнення полягає у забезпеченні загальної і спеціальної превенції правопорушень, кожна з яких виконує певну соціально корисну функцію.

9. Обґрунтовано, що важливими засобами профілактики корупції серед державних службовців є: внесення їх за рішенням суду за корупційні діяння в Єдиний державний реєстр корупціонерів України, запровадження законодавчих норм, за якими унеможлиблюється зайняття ними публічних посад; позбавлення усіх пільг, пов'язаних з виконанням державної служби після їх звільнення за вироком суду. Це обумовлено необхідністю реалізації різноманітних заходів державного, правового (переважно адміністративного) примусу щодо запобігання та протидії корупції з метою зменшення її рівня серед державних службовців.

10. Вивчення міжнародного досвіду протидії корупції та аналіз механізмів, які на неї впливають, дозволяє зробити висновок, що застосування репресивного антикорупційного законодавства, спрямованого лише на покарання державних службовців, без усунення факторів, що живлять та породжують корупцію, не може мати жодних відчутних результатів щодо зниження її рівня. Ефективна протидія корупції можлива лише тоді, коли зусилля держави та громадянського суспільства збігаються.

11. Пріоритетним напрямом антикорупційної діяльності держави має стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти

виникненню корупції або створювати умови для її виникнення та спрямовані на запобігання соціальним передумовам конкретних корупційних діянь. Антикорупційна діяльність держави повинна бути спрямована на виконання регулятивної, охоронної і виховної функції та стати органічною частиною загального процесу формування демократичної правової держави.

Таким чином, ефективна протидія корупції потребує системного підходу, чітко визначених пріоритетів та її належного забезпечення (кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, матеріально-технічного тощо). Ігнорування хоча б однієї з цих складових суттєвим чином знижує ефективність антикорупційної діяльності в державі.

Запропоновані заходи обумовлені необхідністю реалізації різноманітних заходів державного, правового (переважно адміністративного) примусу у протидії корупційним проявам, призведуть до зменшення рівня корупції та підвищення ефективності праці державних службовців на користь державі.

Список використаних джерел

1. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки. Указ Президента України № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 року/ Урядовий кур'єр. – 2011. – № 199.
2. За корупцію відповідатимуть і свої і чужі: Виступ Президента України Віктора Януковича на Національних Зборах Партії регіонів «Будуємо нову країну!» 13.09.2010 р.[Електронний ресурс].– Режим доступу:<http://vinpr.org/articles/2010/09/13>.
3. Яфонкін А.О. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією /А.О. Яфонкін //Організаційно-правове забезпечення діяльності контролюючих та правоохоронних органів у сфері господарювання: проблеми сьогодення та перспективи розвитку: матеріали Всеукр. наук-практ. конф. (Ірпінь. 6 червня 2008 р.)/ ДПС України, Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2008. – 588 с.
4. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії. / Є.В.Невмержицький. – К.: КНТ, 2008. – 364 с.
5. Яфонкін А.О. Протидія корупції в Україні: аналіз сучасного стану /А.О.Яфонкін //Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. статей за матеріалами VII міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 4-5 червня 2010 р.) – Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2010. – 716 с.
6. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции./ В.В. Ленеев. – М.: НОРМА, 1997. – 480 с.
7. Организованная преступность /[отв. ред. А.И. Долгова, С.В. Дьяков] – М.: НОРМА, 1993. – 342 с.
8. Украина погрязла в коррупции. /Еженедельная газета «МК в Украине» 7-13 декабря 2011 г. – №50(714). – С.3.
9. Сердюк О.В. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні/О.В.Сердюк, О.В. Волянська, М.Ю.Огай. – К.: Атіка-Н, 2010. – 20 с.
10. Варналій З.С. Корупція в умовах глобалізації/Внутрішній контроль

в реалізації антикорупційної політики в органах ДПС України: матер. наук.-практ. круглого столу 24 вересня 2010 р. /З.С. Варналій. – Ірпінь: Національний університет державної податкової служби України, 2011. – С. 11-14.

11. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ в редакція від 01.10.2011 /Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

12. Міністерство фінансів розглянуло звернення профспілки щодо підвищення заробітної плати. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://ppdu-ua.org/?type=news&new=158>.

13. Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців: Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. №214/ Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.

14. Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. №1072// Урядовий кур'єр. – 2011. – № 204.

15. Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. №1094// Урядовий кур'єр. –2011. – № 205.

16. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 07.09.2011 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0063323-11>.

17. Коррупцией в Украине больше всего поражены ГАИ, суды и медицина, - опрос/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://censor.net.ua/news/182319/korruptsieyi_v_ukraine_bolshe_vsego_porajeny_gai_sudy_i_medicsina_opros.

18. Корупція в Україні - 2009: результати соціологічного та аналітичного дослідження корупційних ризиків в публічній адміністрації: Матеріали прес-конференції від 16 червня 2009 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/press>.

19. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009 для Порогової програми для України Корпорації «Виклики тисячоліття»(MMC)/ 600 Water Street, SW Washington, DC 20024.

20. Яфонкін А.О. Щодо шляхів мінімізації злочинності та корупції в Україні /А.О.Яфонкін/ Закарпатські правові читання: зб. наук. праць за матеріалами III Всеукр. наук.-практ. конф. студентів та молодих вчених, 28-29 квітня 2011 р./за заг. ред. Ф.Г. Ващука, П.А. Трачука. – Ужгород: Редакційно-видавничий центр ЗакДУ, 2011. – 464 с.

21. Яфонкін А.О. Проблеми боротьби з корупцією в Україні. /Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. статей за матеріалами VI Міжнар. наук.- практ. конф., Луцьк, 29-30 травня 2009р./ Уклад. Т.Г. Климчик /А.О. Яфонкін. – Луцьк.: Волинська обласна друкарня, 2009. – 722 с.

22. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії. / Є.В.Невмержицький. – К.: КНТ, – 2008. – 364 с.

23. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII// Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

24. Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом: Постанова Верховної Ради України від 19.12.1992 р. № 2894-XII// Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 71.

25. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю:

Постанова Верховної Ради України від 26.01.1993 р. № 2931-XII// Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 11. – Ст.87.

26. Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією: Постанова Верховної Ради України від 07.05.1993 р. № 3207-XII// Відомості Верховної Ради України. – 1993. – N 27. – Ст. 285.

27. Про затвердження Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів Служби безпеки України по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю: Постанова Верховної Ради України від 12.10.1994 р. № 199/94-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 43. – Ст. 391.

28. Про проект Закону України про внесення змін і доповнень до чинного законодавства щодо відповідальності посадових осіб: Постанова Верховної Ради України від 21.12.1994 р. № 315/94-ВР/[Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=315%2F94-%E2%F0>.

29. Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю: Указ Президента України від 13.05.2003 № 402/2003:// Урядовий кур'єр: – 2003. – № 91.

30. Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 21.07.1994 р. № 396/94 //Урядовий кур'єр. – 1994. – № 114.

31. Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки: Указ Президента України від 27.08.1994 р. № 484/94// Голос України. – 1994. – 31 серпня.

32. Про заходи щодо активізації боротьби корупцією і організованою злочинністю: Розпорядження Президента України від 10.02.1995 р. № 35/95-рп./ [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=35%2F95-%F0%EF>.

33. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю: Постанова Верховної Ради України від 26 січня 1993 року №2931-XII// Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 11. – Ст. 87.

34. Про судову практику в справах про хабарництво: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5.// Юридичний вісник України. – 2002. – № 28. – С. 21

35. Конвенція Ради Європи про корупцію в контексті кримінального права від 27 січня 1999 р. Страсбург, 27 січня 1999 року European Treaty Series/ [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets173.htm>.

36. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року //Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/zakon>.

37. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року №1001/2011// Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3020.

38. Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»: Указ Президента України від 05.10.2011 р. №964/2011// Урядовий кур'єр. – 2011. – № 188.

39. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів від 28.11.2011 р. №1240. //Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3431.

40. Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1072 // Урядовий кур'єр – 2011. – № 204.

41. Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про

результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. №1094 // Урядовий кур'єр – 2011. – № 205.

42. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. №1044 // Урядовий кур'єр – 2011. – № 198.

43. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності на період до 2010 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 28.

44. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11.09.2006р. №742/2006. //Урядовий кур'єр. – 2006. – №175. – С. 11-12.

45. Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції: Указ Президента України від 18.11.2005 року № 1615/2005.//Урядовий кур'єр. – 2005. – № 222.

46. Про Раду з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» щодо зниження рівня корупції»: Указ Президента України від 23.12.2006 р. №1121/2006.// Урядовий кур'єр: – 2006. – № 248.

47. Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах: Указ Президента України від 11.04.2008р. №328/2008.// Офіційний вісник Президента України: – 2008. – № 12. – Ст. 96.

48. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. №1044// Урядовий кур'єр. – 2011. – № 198.

49. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 7 квітня 2011 року №3207-VI// Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1765.

50. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд. М.І. Камлик та ін. – К. : Школяр, 1999. – 480 с.

51. Яфонкін А.О. Щодо виконання антикорупційного законодавства в Україні. /А.О. Яфонкін// 3б. наук. праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції “Напрями удосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності” 2-3 грудня 2011 р. / Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2011. – С.351-353.

52. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року №3206-VI// Голос України. – 2011. – №107.

53. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 52. – Ст. 312.

54. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 №1060-XII, із змінами від 11 червня 2008 //Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

55. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 13.12.1991 № 1977-XII із змінами від 19 грудня 2006 р // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.

56. Питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 26 березня 2010 року №454/2010// Урядовий кур'єр. – 2010. – № 59.

57. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ Д.Г. Заброда. – К., 2005. – 19 с.

58. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

59. Про утворення Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 26 лютого 2010 року N 275/2010// Урядовий кур'єр. – 2010 – № 42.

60. Положення про національний антикорупційний комітет: Указ президента України від 1 вересня 2011 року №890/2011// Урядовий кур'єр. – 2011 – № 163.

61. Питання реалізації державної антикорупційної політики: Постанова Кабінету Міністрів від 8 грудня 2009 р. № 1057// Урядовий кур'єр. – 2009 – №196.

62. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. №1346// Урядовий кур'єр. – 2009 – №235.

63. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії. / Є.В.Невмержицький. – К.: КНТ, – 2008. – 364 с.

64. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) // Офіційний вісник України. – 2010. – №10. – Ст. 2938.

65. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: Закон України 18 жовтня 2006 року №252-V //Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – №50. – Ст.497.

66. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 191): Закон України від 18.10.2006, №253-V (253-16)// Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №50. – Ст.498.

67. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Закон України від 16.03.2005 №2476-IV (2476-15)// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №16. – Ст.266.

68. Звіт про підсумки діяльності Головного управління державної служби України у 2009 році/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/>.

69. Про День державної служби: Указ Президента України від 4 квітня 2003 р. № 291// Вісник державної служби України. – №2. – 2003.

70. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278// Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.

71. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140// Урядовий кур'єр. – 2006. – № 43.

72. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746// Офіційний вісник України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.

73. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1180// Офіційний вісник України. – – 2007. – № 74. Ст. 2757.

74. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=4050-17>

75. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. / С. Д. Дубенко. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 166 с.

76. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

77. Кодекс України про адміністративні правопорушення в поточній редакції від 01.01.2012: Закон України від 07.12.1984 №8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

78. Ю.П. Битяк. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

79. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник/А.Б. Агапон. – М.: Статут. – 2000. – 245 с.

80. Кримінальний Кодекс України в поточній редакції від 01.01.2012. Закон України від 05.04.2001 р. №2141-III//Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25-26. – Ст.131.

81. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 4-те вид., переробл. та доповн. / Відп. ред. С.С. Яценко. – К.: А.С.К., 2005. – 848с.
82. Стопенчук С.М. Юридична відповідальність державних службовців. Хмельницький Центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів Держмитслужби України/С.М.Стопенчук//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.km.ua/old_version/metod_kab/metod_mat/6/10.html.
83. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка / авт. кол. : Р. А. Науменко, Л. М. Гогіна, В. Д. Бакуменко та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
84. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uanato.info/index.php?rokaaz=6215>.
85. Яфонкін А.О. Проблеми боротьби з корупцією в Україні. /Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. статей за матеріалами VI Міжнар. наук.- практ. конф., Луцьк, 29-30 травня 2009р./ Уклад. Т.Г. Климчук./А.О. Яфонкін. – Луцьк.: Волинська обласна друкарня, 2009. – 722 с.
86. Реформа публічної адміністрації в Україні [Біла книга]: Секретаріат Президента України, Головне управління державної служби України. – К., 2006. – 57 с.
87. Яфонкін А.О. «Поняття, ознаки та склад корупційного адміністративного правопорушення»./А.О.Яфонкін // Юридична Україна. – 2009. – №3. – С 41-45.
88. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учебное пособие. Издание второе, дополненное/А.И. Миколенко. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.

89. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар/За заг. ред. А.С.Васильєва, О.І. Миколенка. – Х.: Одиссей, 2010. – 1024 с.

90. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник/ В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

91. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії /М.І.Мельник. – К.: Атіка, 2001.– 304 с.

92. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.05.98 №13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0013700-98>.

93. Яфонкін А.О. «Проблеми відмежування військових злочинів від військових дисциплінарних проступків». Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). – 2009. – №2(45). – Ірпінь: Національний університет ДПС України.– С. 251-258.

94. Битяк Ю.П. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп.: Учебник / Под ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – 576 с.

95. Битяк Ю.П. Адміністративное право Украины. (Общая часть): Учебное пособие/ Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х.:ООО “Одисей”, 1999. – 223 с.

96. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навчальний посібник/ С.Т. Гончарук. – К.: УАВС, 1995. – 780 с.

97. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособ. / А. И. Миколенко. — 2-е изд., доп. — Х. : Одиссей, 2006. — 352 с.

98. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков. — 2-ге вид., допов. — К., 2000. — 752 с.

99. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура/К.С. Бельский // Государство и право. — 1999. — № 12. — С. 12 —20.

100. Коваль Л.В. Административная ответственность /Л.В.Коваль// Советское административное право: Ученик. – 1986. – К.: Вища школа. – С.189 – 204.
101. Административное право Украины. — 2-е изд., перераб. и доп. Учебник для студентов высш. учеб, заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — 576 с.
102. Додін Є.В. Законодавство про адміністративну відповідальність //Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 265 – 274.
103. Шульженко Ф.П. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері економіки: Навчальний посібник./ Ф.П. Шульженко, Є.В. Невмержицький . – К.: КНЕУ, 2003. – 171с.
104. Голосніченко І.П. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У 2 т.: Т. 1: Загальна частина /І.П.Голосниченко. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 430 – 431.
105. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 – Київ, 2005. – 454 с.
106. Малеин Н.С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность./Н.С.Малеин, – М.: Юридическая литература, 1985. – 192 с.
107. Яфонкін А.О. Теоретичні засади юридичної відповідальності державних службовців /А.О.Яфонкін //Малий і середній бізнес. – 2008. – №3-4. – С. 44-51.
108. Яфонкін А.О. Законодавче забезпечення відповідальності за вчинення адміністративного проступку в Україні /А.О. Яфонкін //Науковий вісник Нац. ун-ту ДПС України. – 2009.– №4 (47).– С.233-238.
109. Жуковский А.Г. Административная ответственность в сфере предпринимательских отношений. Вопросы теории и практики /А.Г.Жуковский. — Х.: ООО “Одиссей”, 2000. — 224 с.

110. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. /С.Т. Гончарук. – К.: “ГЕНЕЗА”. – 2000. — 244 с.

111. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар/За заг. ред. А.С.Васильєва, О.І. Миколенка. – Х.: Одіссей, 2010. – 1024 с.

112. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія: за заг. ред. проф. О. М. Бандурки./ А.Т. Комзюк. – Харків: Видавництво Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. –336 с.

113. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики / авт. А. Б. Агапов. – М.: Статут, 2002. – 988 с.

114. Митний кодекс України: Закон України від 11.07.2002 р. №92-IV// Урядовий кур'єр. – 2002. – № 148.

115. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 04.12.1990 р. № 509-XII//Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – №6. – Ст. 37.

116. Господарський кодекс України. Закон України від 16.01.2003 №436- IV// Офіційний вісник України від 28.03.2003 р. – 2003. – № 11. –Ст. 462.

117. Про оплату праці: Закон України в останній редакції від 19.05.2011// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – №17.– Ст. 121.

118. Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1993р. №245// Урядовий кур'єр. – 1993. – № 54.

119. Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Наказ Міністерства фінансів України від 28.06.93 р. № 43/[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0076-93>.

120. Кодекс законів про працю України. Закон України від 10.12.71 № 322-VIII в останній редакції від 05.01.2012 // Відомості Верховної Ради УРСР, – 1971. – додаток до № 50. – Ст. 375.

121. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст. 290.

122. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України із змінами від 19 грудня 2006 р. №1977-XII// Відомості Верховної Ради України . – 1995. – № 9. – Ст. 5.

123. Про професійних творчих працівників та творчої спілки: Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР. в останній редакції від 18.05.2011 //Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 52. – Ст. 312.

124. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики: Наказ МОЗ України від 2 лютого 2011 р. №49// Офіційний вісник України. – 2011. – № 13. – Ст. 551.

125. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 № 1775-III.// Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 29.

126. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV в поточній редакції від 01.01.2012 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

127. Про споживчу кооперацію: Закон України від 10.04.1992 № 2265-XII// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 30. – Ст. 414.

128. Про банки та банківську діяльність: Закон України 7 грудня 2000 року № 2121-III в останній редакції від 18.12.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.

129. Про господарські товариства: Закон України від 19 вересня 1991 р. №1576-XII в останній редакції від 18.12.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.

130. Про акціонерні товариства: Закон України від 17.09.2008 № 514-VI в останній редакції від 01.01.2012// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2008. – № 50-51. – Ст. 384.

131. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22.04.1993 № 3125-XII в останній редакції від 07.08.2011// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 23. – Ст. 243.

132. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР в останній редакції від 15.01.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 19. – Ст. 80.

133. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII в останній редакції від 01.01.2012// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – №39. – Ст. 383.

134. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 № 2460-XII в останній редакції від 02.05.2011// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 504.

135. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950 в останній редакції від 21.10.2011// Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Ст. 1004.

136. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. д-ра юрид. наук./ А.Т. Комзюк. – Х., 2002. – 336 с.

137. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т./ [Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)] – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. – (Загальна частина) Т.1. – 2004. – 584 с.

138. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус в публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації /Т.О. Коломієць. – 2004. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 188 с.

139. Адміністративне право України. Підручник для юридичних вузів

та факультетів. [Ю.П.Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Парашук та інші.]; за редакцією Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 405 с.

140. Игитов В.И. Административно–правовые и общественные меры воздействия в области охраны общественного порядка: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1965. – 15 с.

141. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы/Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 10-18.

142. Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. Учебное пособие./В.Е.Севрюгин. – М.: 1988. – 252 с.

143. Адміністративне право України: Посібник для підготовки до іспитів/[Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, О.В. Терещук, В.К. Шкарупа]. – К.: Вид. Поливода А.В., 2001. – 144 с.

144. Адміністративне право України: Підручник. /[За заг. ред. С.В. Ківалова]. – Одеса: Юридична література, 2003. – 920 с.

145. Є. Скулиш. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в контексті євроатлантичної інтеграції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., [“Оцінка ризиків та загроз національній безпеці в контексті європейської і євроатлантичної інтеграції України”], (Київ, 14 липня 2006 р.). – К.: //Бюлетень № 5(11), – 2006. – С.45-51.

146. Чашин А.Н. Коррупция в России /А.Н.Чашин. – М.: “Дело и Сервис”. – 2009. – 208 с.

147. Яфонкін А.О. Застосування заходів адміністративного попередження у боротьбі з корупцією серед державних службовців в Україні / А.О. Яфонкін //Юридична Україна. – 2009.– №2. – С. 31-35.

148. Мельник М.І. Антикорупційна діяльність в органах влади та її наукове забезпечення /М.І. Мельник// Право України. – 2000. – № 3. – С. 67-69.

149. Про міліцію. Закон України від 20 грудня 1990 р. в поточній редакції від 26.11.2011 № 565-XII. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

150. Про Службу безпеки України. Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII в останній редакції від 05.01.2012// Відомості Верховної Ради України. – 1992.– №27. – Ст. 382.

151. Про оперативно-розшукову діяльність. Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII в останній редакції від 12.06.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

152. Про організаційно-правові основи боротьби із організованою злочинністю та корупцією: Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII в останній редакції від 01.01.2011// Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

153. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 року N 3099-III в останній редакції від 10.03.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2002 р. – № 32. – Ст. 225.

154. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю. Наказ Служба безпеки України від 12.08.2005 N 440 в останній редакції від 21.11.2011// Офіційний вісник України від 09.09.2005 р. – 2005. – № 34. – Ст. 2089.

155. Структурні підрозділи міністерства. Офіційний сайт Міністерства юстиції України /[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/1557>

156. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник/ В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 404 с.

157. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України. Навчальний посібник./С.Т. Гончарук. – К. Видавничий дім "Аванпост-прим", – 2004. – 126 с.

158. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 року № 3659-XII// Відомості Верховної Ради України. – 1993.

– № 50. – Ст. 472.

159. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII в останній редакції від 01.01.2011//Відомості Верховної Ради України від 30.03.1993р. – 1993. – №13. – Ст. 110.

160. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР в останній редакції від 30.07.2010// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.

161. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення: Закон України від 23.09.1997 № 538/97-ВР в останній редакції від 15.01.2011// Відомості Верховної Ради України. – 1997 р. – №48.– Ст. 296.

162. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР в останній редакції від 07.05.2008 // Відомості Верховної Ради України. – 1998 р.– № 20. – Ст. 99.

163. Камлик М. Корупція в Україні/ М. Камлик, Є. Невмержицький. – К.: Знання, 1998. – 185 с.

164. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Офіц. видання. – К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004. – 304 с.

165. Мельник М.І. Науково-практичний коментар закону України „Про боротьбу з корупцією./ Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І.: За редакц. М.І.Мельника. – К.: Атіка, 2008. – 372 с.

166. Зеленецький В. Корупція в Україні та організаційно-правові основи боротьби з нею/ В.Зеленецький, О. Кальман // Право України. – 2001. – № 4. – С.13-17.

167. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике/В.Н. Лопатин // Государство и право. – 2001.– №7. – С.25-27.

168. Рогульський С.П. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07/С.Н. Рогульский. – К., 2005. – 187 с.

169. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії /М.І.Мельник. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
170. Яфонкін А.О. Протидія корупції: поняття, зміст та напрями /А.О.Яфонкін // Фінансове право. – 2009. – №3. – С.38-42.
171. Оpubлiкован iндекс корупцiї-2011: таблиця [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://obozrevatel.com/politics/opublikovan-indeks-korrupsii-2011.-tablitsa.htm>.
172. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам в системі державної служби України (організаційно–правовий аспект): дис. ... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.03 / Прохоренко Олексій Якимович. – К., 2004. – 206с.
173. Building a Global Coalition Against Corruption: Transparency International Report 1995. – Berlin: Transparency International, – 1995. – 200 с.
174. Уголовный кодекс ФРГ / Перевод с немецкого И.И. Иванченкова. – М.: Зерцало, 2001. – 598 с.
175. Решетников Ф.М. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах/Ф.М. Решетников. – М., 1997. – 128 с.
176. Мельник М.І. Німеччина на шляху боротьби з корупцією // Право України. – 1997. – № 11. – С.111-115.
177. Закон об уголовном праве Израиля / предисл. и перевод с иврита М. Дорфмана; науч. ред. Н. И. Мацнев. – СПб.: Юридический центр-пресс, 2005. – С. 13–19.
178. Практичні методи боротьби з корупцією: Рекомендації, підготовлені секретаріатом ООН, 144/В, 1990. Кауфман Даніел. Прискорення переходу України до ринкової економіки: надійне макроекономічне регулювання і системні реформи // Презентація на семінарі МВФ і Світового банку. – Вашингтон, – 1996.
179. David Nelken and Mike Levi “The Corruption of Politics and the Politics of Corruption: an Overview”, Journal of Law and Society/ volume 23, Number 1, March 1996.

180. Волженкин Б. Допустима ли провокация как метод борьбы с коррупцией? // Российская юстиция. – 2001. – № 5. – С. 43–45.
181. Собрание законодательства РФ. – 2008. – №52 (ч.1). – ст. 6228.
182. Газета «Российский газ». – 2008. – 6 июня.
183. М.В. Костенников, А.В. Куракин «Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации». / М.В. Костенников, А.В.Куракин //Государство и право. – 2009. – №12. – С. 15-24.
184. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
185. Доктор Пундей Сар Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду: матеріали укр.- амер. семінару "Проблеми економічного зростання: питання доброчесності" (м. Львів). – 1997.– С. 12.
186. Про боротьбу з корупцією в приватному секторі. Європейський Союз; Рішення, Міжнародний документ від 22.07.2003 №2003/568/ПВД//[Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_945&c=1#Public.
187. Словник української мови. Т. 1. – К.: Наукова думка, 1971. – 799 с.
188. Словник української мови. Т. 8. – К.: Наукова думка, 1977. – 927 с.
189. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дис...д-ра юр. наук: 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право”/М. І. Мельник. – К., 2002. – 506 с.
190. Яфонкін А.О. Забезпечення гарантій прав людини в процесі застосування антикорупційного законодавства в Україні/Збірник наукових праць міжнародного круглого столу «Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: 60 років Європейських цінностей». 8 грудня 2010 р./ – Донецьк.: Донецький національний університет, 2010. – С. 175-177.

191. Організація роботи з виявлення та попередження злочинів з ознаками корупції: Методичні матеріали. – К.: Академія управління МВС України, 2009. – 97 с.
192. Кузнецова Н.Ф. Проблемы криминологической детерминации / Под ред. В.Н. Кудрявцева. – М.: Изд. Моск. ун-та, 1984. – 204 с.
193. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Конспект лекцій./ Ю.П. Битяк., В.В. Зуй. – Харків: Націон. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1996. – 160 с.
194. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій: Для студентів юридичних вузів та факультетів./ Л.В. Коваль. – К.; Вентурі, 1996. – 208 с.
195. Лекарь А.Г Профилатика преступлений./А.Г. Лекарь. – М., «Юридическая литература», 1972. – 104 с.
196. Зелинский А.Ф. Значение нормы уголовного права для предупреждения преступлений. Автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: /А.Ф. Зелинський. – М., 1966. – 23 с.
197. Аванесов Г.А. Криминология. /Г.А. Аванесов. – М., 1984.– 339 с.
198. Підсумки роботи підрозділів з питань запобігання та протидії корупції органів виконавчої влади за листопад 2010 року/ [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243933093&cat_id=240279876.
199. Основні результати діяльності підрозділів боротьби з корупцією в органах ДПС України (2006-2008 роки). – К., 2009. – 240 с.
200. Технічний документ – аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні. – К., Центр політико – правових реформ (UPAC), 2009. – 94 с.

Індекс корумпованості України

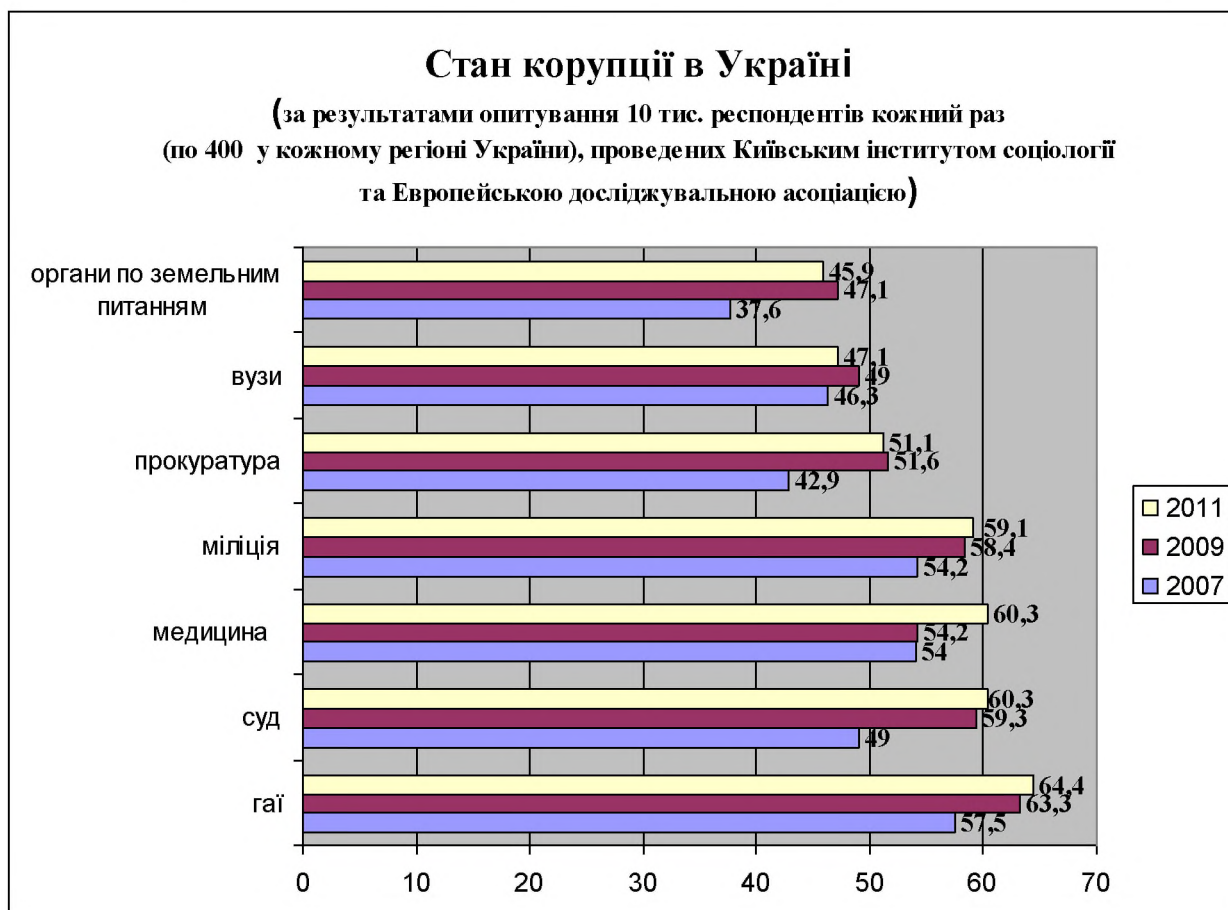


Індекс корумпированности

0 баллов — означает тотальную коррупцию в государстве,
10 баллов — коррупции практически нет

Данные международной антикоррупционной организации Transparency International.
Количество стран, в которых проводился анализ уровня корумпированности: от 163 (в 2006 году) до 180 (в 2010 году)

<http://delo.ua/ukraine/borba-s-korrupciej-razorit-153397/>



**ОЦІНКА РІВНЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ
З БОКУ НАВЕДЕНИХ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ ТА УКРАЇНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА В ЦІЛОМУ
(середній бал)**

	УКРАЇНА		РЕГІОНИ (2011р.)			
	Липень 2009р.	Лютий 2011р.	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
Президент України	1,96	2,41	2,36	2,16	2,46	2,67
Суспільство в цілому	2,26	2,40	2,42	2,36	2,38	2,45
Прем'єр-міністр України	2,15	2,31	2,29	2,05	2,33	2,58
Служба безпеки України	–	2,31	2,32	2,19	2,45	2,36
Адміністрація Президента України**	1,85	2,30	2,28	2,06	2,29	2,59
Уряд України	2,01	2,27	2,23	2,02	2,23	2,57
Центральна влада в цілому	1,88	2,26	2,28	2,07	2,21	2,46
Місцева влада і місцеве самоврядування	2,04	2,19	2,26	2,10	2,04	2,33
Голова Верховної Ради України	2,00	2,13	2,07	1,96	2,16	2,33
Прокуратура	1,93	2,11	2,24	2,09	1,82	2,21
Верховна Рада України	1,86	2,08	2,04	1,92	2,02	2,31
Суди	1,84	2,05	2,14	2,05	1,70	2,18
Міліція	1,86	2,05	2,16	2,07	1,74	2,13
Депутати Верховної Ради України	1,77	2,00	1,96	1,86	1,87	2,25

* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає, що боротьба з корупцією зовсім не ведеться, а "5" – ведеться серйозна боротьба з корупцією.

** У 2009р. – Секретаріат Президента України.

ОЦІНКА РІВНЯ КОРУМПОВАНOSTІ УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ ТА УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЦІЛОМУ

середній бал

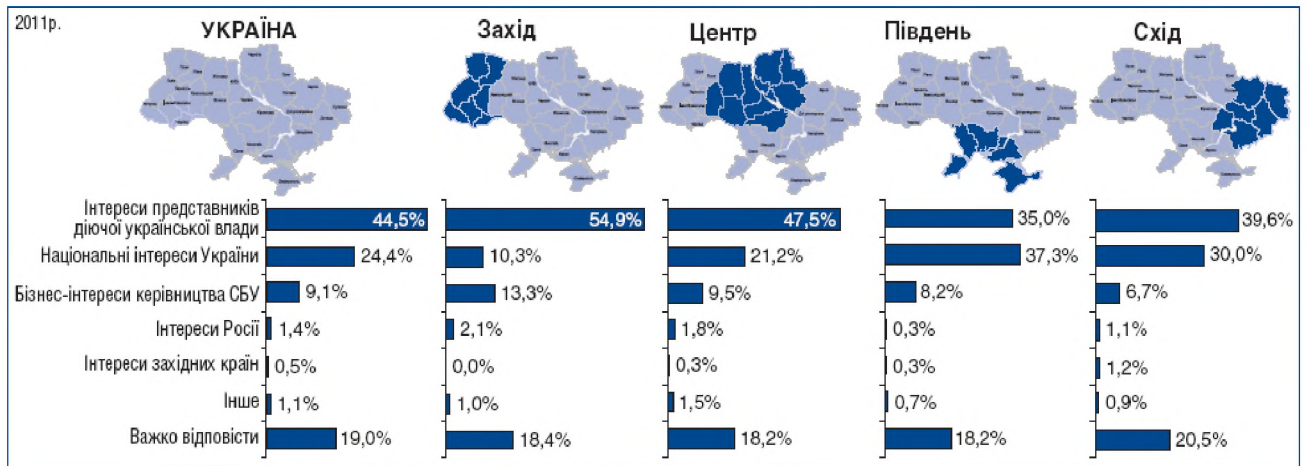
	УКРАЇНА		РЕГІОНИ (2011р.)			
	Липень 2009р.	Лютий 2011р.	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
Суди	4,13	4,08	4,09	4,09	4,21	3,99
Міліція	4,09	4,06	4,07	4,10	4,18	3,96
Депутати Верховної Ради України	4,17	4,04	4,15	4,21	3,95	3,82
Прокуратура	4,04	4,04	4,08	4,10	4,10	3,92
Верховна Рада України	4,07	3,94	4,04	4,14	3,74	3,76
Центральна влада в цілому	4,07	3,86	3,98	4,05	3,64	3,69
Голова Верховної Ради України	3,82	3,84	3,88	4,08	3,65	3,64
Місцева влада і місцеве самоврядування	3,74	3,83	3,74	3,99	3,81	3,71
Служба безпеки України	—	3,82	3,93	3,99	3,43	3,74
Уряд України	3,96	3,81	3,91	4,04	3,64	3,56
Адміністрація Президента України**	4,03	3,76	3,96	3,97	3,57	3,50
Прем'єр-міністр України	3,83	3,70	3,78	3,99	3,53	3,41
Президент України	3,92	3,66	3,80	3,95	3,37	3,41
Суспільство в цілому	3,46	3,49	3,56	3,61	3,42	3,37

* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає відсутність некоруптованості, а "5" — дуже високий рівень коруптованості.

** у 2009р. — Секретаріат Президента України.

ЧИ ІНТЕРЕСИ ЗАХИЩАЄ СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В ПЕРШУ ЧЕРГУ

% опитаних



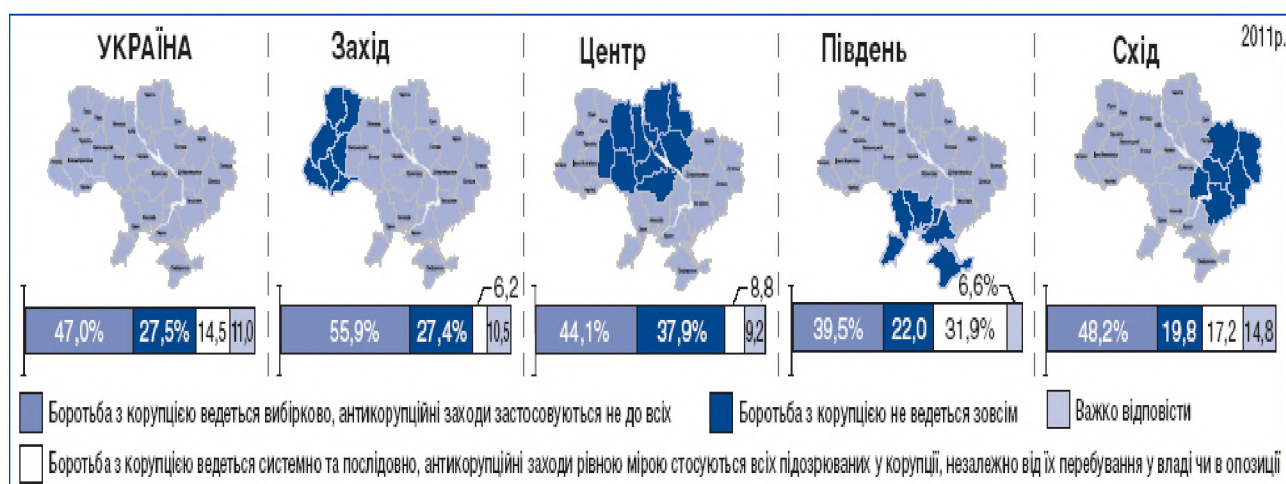
ЧИ ЗАЦІКАВЛЕНІ НАВЕДЕНІ ІНСТИТУТИ В РЕАЛЬНІЙ БОРОТБІ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ?

% опитаних

	УКРАЇНА						РЕГІОНИ (2011р.)											
	Зацікавлені		Не зацікавлені		Важко відповісти		ЗАХІД			ЦЕНТР			ПІВДЕНЬ			СХІД		
	Липень 2009р.	Лютий 2011р.	Липень 2009р.	Лютий 2011р.	Липень 2009р.	Лютий 2011р.	Зацікавлені	Не зацікавлені	Важко відповісти	Зацікавлені	Не зацікавлені	Важко відповісти	Зацікавлені	Не зацікавлені	Важко відповісти	Зацікавлені	Не зацікавлені	Важко відповісти
Суспільство в цілому	69,2	71,7	22,2	16,3	8,6	12,0	70,3	17,4	12,3	67,3	19,0	13,7	82,6	12,5	4,9	71,7	14,9	13,4
Президент України	21,5	35,5	63,0	43,6	15,5	20,9	32,1	47,0	20,9	25,0	53,9	21,1	48,5	38,0	13,5	41,8	33,8	24,4
Прем'єр-міністр України	26,1	30,5	60,3	48,7	13,6	20,8	24,6	53,8	21,6	21,3	58,5	20,2	42,3	45,2	12,5	37,6	37,7	24,7
Центральна влада в цілому	16,0	29,6	71,6	52,3	12,4	18,1	25,7	55,3	19,0	22,8	59,9	17,3	42,8	45,8	11,4	32,3	46,0	21,7
Адміністрація Президента України	14,2	29,5	71,4	50,5	14,4	20,0	25,4	56,0	18,6	19,4	60,7	19,9	42,3	43,9	13,8	35,9	40,0	24,1
Уряд України	17,3	26,7	68,7	53,5	14,0	19,8	21,3	62,1	16,6	19,4	61,8	18,8	39,9	45,8	14,3	30,9	43,8	25,3
Місцева влада і місцеве самоврядування	19,6	23,9	64,9	56,6	15,5	19,5	21,9	59,4	18,7	22,8	60,0	17,2	33,4	54,8	11,8	21,9	52,5	25,6
Служба безпеки України	—	22,6	—	51,5	—	25,9	20,5	59,0	20,5	21,4	52,5	26,1	35,1	48,2	16,7	19,3	47,3	33,4
Голова Верховної Ради України	18,9	21,2	63,7	55,3	17,4	23,5	14,1	68,6	17,3	16,7	61,9	21,4	36,1	48,5	15,4	23,0	44,0	33,0
Верховна Рада України	11,6	18,6	76,2	62,2	12,2	19,2	12,8	73,6	13,6	14,8	68,7	16,5	35,1	51,1	13,8	18,1	54,2	27,7
Прокуратура	15,8	16,9	71,1	64,6	13,1	18,5	18,5	66,6	14,9	20,2	59,6	20,2	10,5	76,1	13,4	15,7	63,0	21,3
Суди	12,4	14,9	76,7	67,1	10,9	18,0	14,7	67,9	17,4	19,0	62,2	18,8	8,9	81,3	9,8	14,0	64,7	21,3
Депутати Верховної Ради України	9,0	14,8	81,9	67,7	9,1	17,5	8,2	80,8	11,0	13,1	70,7	16,2	20,7	66,9	12,4	17,8	57,4	24,8
Міліція	14,6	14,5	74,9	68,5	10,5	17,0	14,9	68,9	16,2	18,4	64,2	17,4	7,6	79,3	13,1	13,4	67,7	18,9

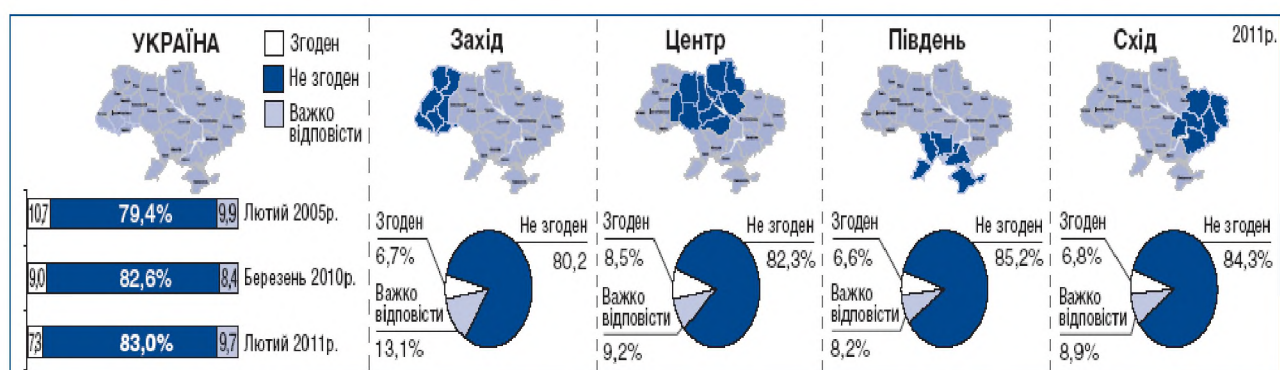
ЯКА З ОЦІНОК НИНІШНІЙ СИТУАЦІЇ У БОРОТБІ З КОРУПЦІЄЮ НАЙБІЛЬШЕ ВІДПОВІДАЄ ЇЇ СУЧАСНОМУ СТАНУ?

% опитаних



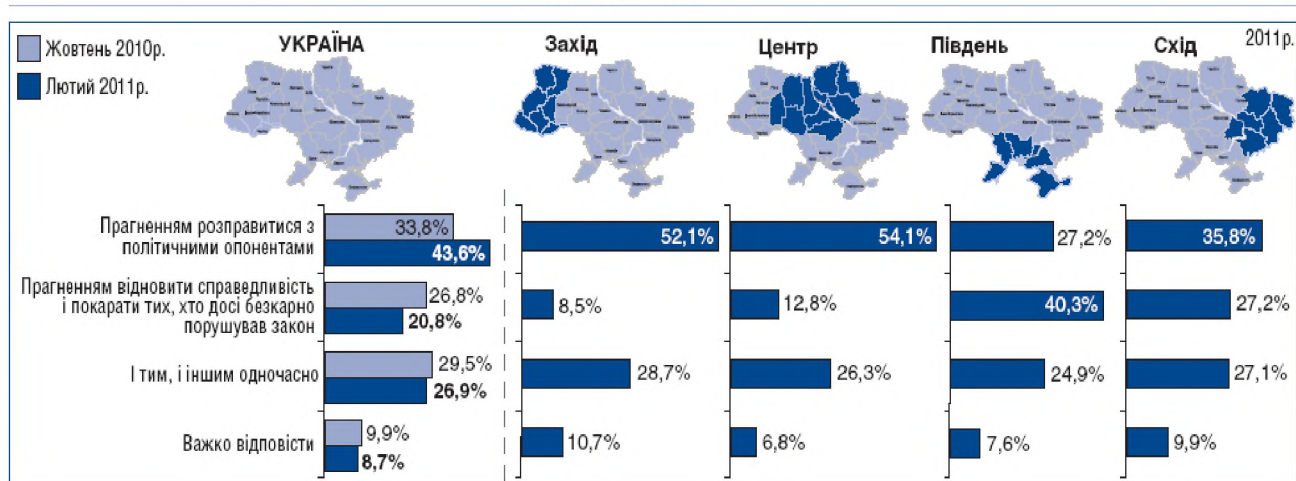
ЯКЩО ПРЕЗИДЕНТ ЗМОЖЕ ПРИПИНИТИ КОРУПЦІЮ І ХАБАРНИЦТВО В ДЕРЖАВІ, ТО ЙОМУ МОЖНА ПРОБАЧИТИ ЙОГО ВЛАСНУ КОРУМПОВАНІСТЬ?

% опитаних



ПОРУШЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВ ПРОТИ ПРЕДСТАВНИКІВ ПОПЕРЕДНЬОЇ ВЛАДИ ЗУМОВЛЕНЕ...?

% опитаних





НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ
м. Київ

СВІДОЦТВО

ПРО ПРОХОДЖЕННЯ НАВЧАННЯ

Видане

ЯФОНКІНУ Анатолію Олексійовичу
(прізвище, ім'я, по батькові)

про те, що він з "22" до "26" листопада 2010 року

пройшов навчальний курс
"Запобігання корупції у секторі безпеки України".

Ректор
доктор юридичних наук
генерал-майор

Є.Скулиш



№ 15709

"26" листопада 2010 року