

УДК 342.95

М.Ю. БЕЗДОЛЬНИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Ключові слова: протидія корупції, державно-правовий механізм

Корупція є складним, багатозначним та системним соціальним явищем. І саме її складність, багатозначність та системність вимагають від держави відповідного механізму протидії, який пропонуємо назвати “державно-правовим”. У той же час варто акцентувати увагу на тому, що хоча правові та організаційні питання функціонування державного механізму протидії корупції вже давно стали темою наукових досліджень, про що свідчать наукові публікації А.В. Гайдука, З.С. Гладун, Д.Г. Заброди, Ю.П. Мірошника, С.С. Рогульського, О.В. Терещука, Р.М. Тучака та інших вчених, натомість єдиного погляду на його сутність та структуру так і не вироблено.

Тому метою цієї статті є удосконалення державно-правового механізму протидії корупції, у зв'язку з чим планується вирішити такі завдання: охарактеризувати нормативні акти з питань протидії корупції та відповідні наукові джерела на предмет визначення у них окремих складових досліджуваного державно-правового механізму, на основі чого визначити його структуру, охарактеризувати окремі елементи такої структури. Її новизна визначається авторським поглядом на адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції.

Нормативні акти з питань протидії корупції визначають лише окремі елементи державно-правового механізму протидії корупції. Так, найбільш повний перелік таких елементів міститься у Законі України “Про боротьбу з корупцією” [1] та відповідних концепціях (програмах) [2-4]. Зокрема, у Законі Укра-

їни “Про боротьбу з корупцією” визначені: суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; органи, які ведуть боротьбу з корупцією; заходи попередження корупції; види відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією [1].

Погоджуючись із важливістю закріплення у названому законодавчому акті відповідних елементів, вважаємо, що їх перелік є не повним, що не дає змоги говорити про відповідний державно-правовий механізм протидії корупції. Наприклад, у ньому не сформульовані: мета та завдання протидії корупції, принципи такої протидії, які, на нашу думку, є вихідними (базовими) його засадами та основами функціонування. Нечітко визначені й такі елементи державно-правового механізму протидії корупції, як його рівні та об'єкти, а також заходи та засоби протидії корупції, види відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. До складових такого механізму варто віднести: напрями протидії корупції; причини та умови, які сприяють її поширенню, а також систему забезпечення протидії корупції.

Аналіз нормативно-правових актів з питань протидії корупції надав змогу зробити висновок про фрагментарне визначення у них елементного складу державно-правового механізму протидії корупції, у переважній більшості з яких визначаються один (як правило, заходи протидії) або два (заходи протидії та суб'єкти протидії) елементи досліджуваного механізму. Винятком є лише два нормативно-правових акта: Закон України “Про боротьбу з корупцією” [1] та Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24.04.1998 року № 367 [2], в яких такі елементи визначені більш менш комплексно (системно), натомість не завжди у логічній послідовності.

Фрагментарність та непослідовність у визначенні структури державно-правового механізму протидії корупції характерна і для

наукових джерел. Зокрема, це характерно для дисертаційних досліджень із спеціальності 12.00.07, об'єктом яких були суспільні відносини пов'язані з адміністративно-правовою протидією корупції [5-9]. Приміром, С.С. Рогульській розглядає лише адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні, які об'єднує у дві групи: 1) заходи адміністративного примусу (заходи адміністративного попередження, припинення та адміністративної відповідальності); 2) організаційно-правові заходи боротьби з корупцією, які полягають у прийнятті органами виконавчої влади нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання питання боротьби з корупцією, вдосконаленні вже діючих актів та в практичних діях державних органів щодо створення умов для правомірного функціонування державного апарату та попередження корупції через усунення причин та умов виникнення корупції в Україні [6, с.156].

А.В. Гайдук характеризує заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні, які поділяє на: загально-превентивні; спеціально-превентивні та безпосередньо-превентивні [7, с.168]. Д.Г. Заброта досліджує такий елемент державно-правового механізму протидії корупції, як суб'єкти боротьби з корупцією, а також їх взаємодію та координацію між собою, розмежування компетенції правоохоронних органів у галузі боротьби з корупцією [9]. Р.М. Тучак, досліджуючи адміністративно-правові засади боротьби з корупцією, обмежується лише характеристикою суб'єктів боротьби з корупцією, форм їх діяльності, взаємодії між собою, а також характеристикою адміністративно-правових методів протидії корупційним діянням [8].

Як бачимо, науковці, які досліджували адміністративно-правові засади протидії корупції, в межах дисертаційної роботи характеризували лише деякі із таких засад, як правило, адміністративно-правові методи протидії корупції. Натомість норми адміністративного законодавства: визначають правовий статус суб'єктів протидії корупції; регламен-

тують їх адміністративні повноваження; розмежовують компетенцію між ними; визначають засади координації та взаємодії суб'єктів адміністративно-правової протидії корупції, адміністративні процедури протидії корупції; у загальних засадах врегулюють питання організаційного забезпечення адміністративно-правової протидії корупції (планування, кадрова робота, інформаційне забезпечення тощо), а також підстави та порядок здійснення контрольно-наглядової діяльності за адміністративно-правовою протидією корупції.

Більшу кількість елементів державно-правового механізму протидії корупції характеризує М.І. Мельник. Зокрема, вчений формулює поняття протидії корупції, яка, на його думку, є "безпосереднім виразом антикорупційної політики" [10, с.233-234], що визначає ідеологію і стратегію антикорупційних заходів; визначає мету та завдання антикорупційної політики, основні напрями протидії корупції в Україні, об'єкт протидії корупції та суб'єктів її протидії, принципи протидії корупції, заходи протидії корупції [10, с.235-258].

Враховуючи законодавчі положення щодо визначення окремих елементів державно-правового механізму протидії корупції, а також доробки науковців з цих питань, пропонуємо до його структури віднести:

- 1) мету та завдання протидії корупції;
- 2) принципи протидії корупції;
- 3) об'єкти та рівні протидії корупції;
- 4) суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією;
- 5) органи протидії корупції;
- 6) заходи та засоби протидії корупції;
- 7) напрями протидії корупції;
- 8) систему забезпечення протидії корупції.

На нашу думку, вищенаведена структура державно-правового механізму протидії корупції є логічною та послідовною, а отже такою, що сприятиме його належному функціонуванню.

Пропонуємо *мету* державно-правового механізму протидії корупції визначити як

нормативне закріплення та систематичне вдосконалення правових та організаційних засад, які забезпечували би уповільнення темпів її зростання, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, що постраждали внаслідок корупційних діянь, усунення їх наслідків.

На відміну від мети протидії корупції, її завдання не отримали законодавчого визначення. Натомість такі завдання визначені у науковій літературі. Зокрема, М.І. Мельник, до них відносить: з'ясування соціальної і правової сутності корупції; з'ясування основних соціальних передумов, загальних причин та умов корупції, причин та умов конкретних корупційних діянь; формування державної антикорупційної політики, а на її підставі визначення стратегії і тактики протидії корупції; визначення суб'єктів протидії корупції, їх компетенції; розробка та практична реалізація програм протидії корупції (загальнодержавних, регіональних, галузевих, міжгалузевих), які б включали відповідні соціально-економічні, політичні, правові, організаційно-управлінські, ідеологічні, правоохоронні та інші заходи; формування системи антикорупційного законодавства, у тому числі вдосконалення законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення; використання позитивного досвіду антикорупційної діяльності інших країн і міжнародної спільноти в цілому, розширення співробітництва з іншими країнами та міжнародними організаціями у сфері протидії корупції [10, с.236].

Погоджуючись у цілому з вищенаведеними завданнями, пропонуємо до завдань державно-правового механізму протидії корупції віднести й такі, як: створення атмосфери суспільної нетерпимості до корупції; визначення системи органів протидії корупції, оптимізація їх структури та визначення форм взаємодії та координації між ними; забезпечення гарантій прав громадян і юридичних осіб під час здійснення заходів із протидії корупції; підвищення міри відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших пра-

вопорушень, пов'язаних з корупцією.

Отримали законодавче визначення *принципи* протидії корупції. Так, в Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки зазначено, що діяльність щодо боротьби з корупцією повинна здійснюватися на таких основних принципах: демократизації управління суспільством, побудови та організації державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечує оптимальну відкритість для населення діяльності посадових осіб; верховенства права; пріоритету та захисту прав людини; зміцнення доброчесності у відносинах державного апарату і службовців усіх категорій з населенням; системності; комплексності, що передбачає здійснення невідкладних короткострокових, довгострокових, постійних заходів економічного, соціально-політичного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру; взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; удосконалення порядку та нормативного регулювання організації праці посадових осіб; практичної спрямованості та радикальності заходів; наукової обґрунтованості; входження до міжнародної системи боротьби з корупцією та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами [2].

Дещо подібний перелік принципів пропонує М.І. Мельник [10, с.245], розкриваючи сутність кожного з них.

На нашу думку, до принципів державно-правового механізму протидії корупції обов'язково необхідно віднести і такі, як: законності, а саме здійснення лише тих заходів та використання лише тих методів, що безпосередньо передбачені законодавством України; спільності, тобто участі у протидії корупції крім правоохоронних органів усіх інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та окремих громадян; гуманізму, тобто переважання під час протидії корупції методів переконання; гласності, тобто систематичного висвітлення у державній статистиці та засобах масової інформації

відомостей про стан протидії корупційним діям та іншим правопорушенням, пов'язаних з корупцією; економічності, який передбачає, що антикорупційні заходи та методи повинні бути економічно обґрунтовані.

До елементів державно-правового механізму протидії корупції ми також відносимо *об'єкти та рівні протидії корупції*. Наприклад, М.І. Мельник наголошує на тому, що об'єктом протидії корупції є корупція як соціальне явище, у тому числі її конкретні прояви, корупційні відносини та їх суб'єкти, фактори корупції [10, с.237].

Погоджуючись з автором у тому, що об'єктом протидії з досліджуваних питань є корупція як соціальне явище, корупційні дії та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, вважаємо, що корупційні відносини та їх суб'єкти, а також фактори корупції доцільно розглядати в якості самостійних елементів державно-правового механізму протидії корупції.

Корупційне діяння вважається закінченим з моменту незаконного одержання особою матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, порушення спеціальних обмежень - з моменту вчинення зазначених у законодавстві дій або бездіяльності, а відповідальність за нього настає незалежно від одержання особою матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [11].

Що стосується *рівнів* протидії корупції, то ні у чинному законодавстві, ні у науковій літературі вони не визначаються. На нашу думку, рівні протидії корупції, насамперед, залежать від її (тобто, протидії) масштабу, у зв'язку з чим пропонуємо виокремити: загальнодержавну, регіональну, групову та індивідуальну протидію корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

На нашу думку, суб'єктів протидії корупції доцільно об'єднати у такі групи: 1) суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави (Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України); 2) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії корупції,

а також суб'єкти здійснення правосуддя у справах про корупційні діяння та інші правопорушення пов'язані з корупцією; 3) суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення упереджувального та обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам та умовам, що безпосередньо сприяють корупційним діям (міністерства та відомства, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, трудові колективи, засоби масової інформації, окремі громадяни); 4) суб'єкти координації антикорупційної діяльності (прокуратура).

До елементів державно-правового механізму протидії корупції ми відносимо відповідні *заходи та засоби*, які фрагментарно отримали законодавче визначення. Так, окремі розділи Закону України "Про боротьбу з корупцією" присвячено регламентації попереджувальних (профілактичних) заходів протидії корупції; окремими його розділами регламентовані такі засоби протидії корупції, як контроль та нагляд, а також відповідальність за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією [1].

Як вірно наголошує М.І. Мельник, "заходи протидії корупції можуть бути класифіковані за різними ознаками" [10, с.248]. Сам же вчений до таких ознак відносить: зміст та мету їх застосування; масштаб застосування; термін і нагальність застосування; метод впливу; механізм впливу; час їх здійснення; галузь права, якою вони передбачаються [10, с.248-254].

На нашу думку, будь-який із названих критеріїв класифікації має право на існування, у зв'язку з чим визначити із них найбільш альтернативні (узагальнюючі) досить важко. Натомість варто наголосити на тому, що зовнішньою формою їх вираження є вимоги, обмеження, заборони, інші правові норми, які виконують правоохоронну функцію

щодо суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. Крім того об'єктом, на який спрямовується вплив тих чи інших заходів, можуть бути: причини та умови, які сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; органи протидії корупції; напрямки протидії корупції тощо.

Щодо *засобів* державно-правового механізму протидії корупції, то пропонуємо до таких віднести: контроль, нагляд, розгляд звернень громадян та передбачення відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Важливим елементом державно-правового механізму протидії корупції є її *напрями*. Відразу ж зазначимо, що вони отримали законодавче визначення. Так, у Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки зазначено, що діяльність щодо боротьби з корупцією має здійснюватись у таких напрямках: запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь; удосконалення законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення; контроль та нагляд за виконанням законодавства у сфері боротьби з корупцією; активізація діяльності державних органів щодо виявлення, розслідування, розгляду фактів корупційних діянь, притягнення винних у їх вчиненні до відповідальності [2].

М.І. Мельник, основними напрямками протидії корупції називає: 1) запобігання корупції; 2) виявлення, розслідування, розгляд фактів корупційних діянь, забезпечення передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення у всіх випадках їх вчинення; 3) вдосконалення антикорупційного законодавства; 4) поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [10, с.236-237].

Як бачимо, наведені вище законодавче та наукове визначення напрямів протидії корупції у цілому збігається. Натомість, на нашу думку, важливим є передбачення й такого

напрямку, як *організаційне забезпечення протидії корупції*, і який ми пропонуємо розглядати як окремий елемент державно-правового механізму протидії корупції.

Організаційне забезпечення протидії корупції, з одного боку, є надзвичайно важливим, з іншого – надзвичайно розгалуженим, оскільки передбачає заходи управлінського, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та науково-методичного характеру, у зв'язку з чим можна зробити висновок про його систему. Натомість як у чинному законодавстві, так і у науковій літературі такі заходи не визначаються взагалі або визначаються один або декілька із них (не більше трьох). Наприклад, у Законі України “Про боротьбу з корупцією” заходи із організаційного забезпечення протидії корупції невизначені [1]. У Законі України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” регламентовані інформаційне, фінансове, матеріально-технічне та науково-дослідне забезпечення боротьби з організованою злочинністю [12], однією з форм якої є корупція. В Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки система забезпечення боротьби з корупцією визначена як сукупність кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення [2]. У Національній програмі боротьби з корупцією, затвердженій Указом Президента України від 10.04.1997 р. № 319 йдеться лише про інформаційно-аналітичне забезпечення боротьби з корупцією та пов'язаною з нею злочинністю [4].

Натомість, беручи до уваги надзвичайно важливе значення законодавчого визначення таких елементів системи забезпечення протидії корупції, як: управлінське, кадрове, матеріально-технічне, фінансове, інформаційне та науково-методичне, пропонуємо у Законі України “Про боротьбу з корупцією” передбачити окремий розділ за назвою “Система забезпечення протидії корупції”.

Завершуючи розгляд *державно-правового механізму протидії корупції*, пропонуємо ви-

значити його як сукупність взаємопов'язаних елементів, які утворюють його структуру та спрямовані на досягнення основної мети його функціонування - уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Про боротьбу з корупцією" : від 05.10.1995 р. // ВВР України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
2. Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки / затв. Указом Президента України : від 24.10.1998 р., № 367.
3. Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" / затв. Указом Президента України : від 11.09.2006 р., № 742.
4. Національна програма боротьби з корупцією / затв. Указом Президента України : від 10.04.1997 р., № 319.
5. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Заброда Дмитро Григорович. - Київ, 2005. - 233 с.
6. Рогульській С. С. Адміністративно-

правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Рогульській Сергій Степанович. - Київ, 2005. - 187 с.

7. Гайдук А. В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Гайдук Андрій Валерійович. - Київ, 2006. - 194 с.

8. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Тучак Роман Миколайович. - Х., 2007. - 198 с.

9. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією : монографія / Д. Г. Заброда. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2007. - 176 с.

10. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08 / Мельник Микола Іванович. - Київ, 2002. – 424 с.

11. 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.

12. Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" : від 30.06.1993 р. // ВВР України. - 1993. - № 35. - Ст. 358.

Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції / М. Ю. Бездольний // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 38–43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09bmyupk.pdf>

Охарактеризовано нормативні акти з питань протидії корупції та відповідні наукові джерела на предмет визначення у них окремих складових досліджуваного механізму, визначено його структуру та окремі елементи такої структури.

Бездольный М.Ю. Государственно-правовой механизм противодействия коррупции

Охарактеризованы нормативные акты по вопросам противодействия коррупции и соответствующие научные источники на предмет определения в них отдельных составных исследуемого механизма, определена его структура и отдельные элементы такой структуры.

Bezdoľ'nyj M.J. State-Legal of Counteraction of Corruption

Statutory acts on questions of counteraction of corruption and the appropriate scientific sources are characterized for definition in them separate compound the researched mechanism, its structure and separate elements of such structure is determined.