

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА ПРАВА ЛЮДИНИ. ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНОГО, АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

БАРАНОВ-МОХОРТ С.М.

КОНЦЕПЦІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

УДК 343.352.4

Дослідженню цього питання присвячені роботи: А. Авер'янова Л. Аркуші, Л. Багрій-Шахматова, В. Борисова, Ю. Бауліна, В. Байдука, П. Геги, О. Гіди, М. Гончаренка, О. Дульського, А. Закалока, В. Зеленецького, Р. Каложного, О. Кальмана, В. Клименка, М. Корнієнка, М. Мельника, Н. Матюхіної, М. Михальченка, С. Омельченка, А. Редька, А. Сафоненка, О. Светлова, В. Сіренка, В. Тація, О. Терещука, М. Хавронюка, Ф. Шульженка, В. Чеховича.

Перш за все, я хочу нагадати, що 7 квітня 2011 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який чітко визначив основні механізми і засоби запобігання і боротьби з корупцією в публічній сфері, до якої, між іншим, відноситься і державна служба. Це є надзвичайно важливим кроком, бо для України проблеми попередження і протидії корупції в органах публічної влади, і зокрема державної служби, продовжують залишатися одним з найактуальніших. Об'єктивні фактори її розвитку свідчать, що корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, і на сьогодні масштаби її поширення становлять реальну загрозу національній безпеці. Тому завдання боротьби з корупцією розглядаються нині як загальнодержавні та пріоритетні. На цей час боротьба з корупцією вже вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах підвищеної уваги до нього в засобах масової інформації та активізації громадянської позиції українців. Реалізація заходів подолання та попередження корупції в органах державної влади передбачає чітке уявлення про масштаби цього явища [1], а також створення ефективної та дієвої концепції дослідження цього явища і адміністративно-правових засобів його запобігання і протидії.

Концепція (від лат. *Conceptio* - розуміння, система) - певний спосіб розуміння, трактування якого-небудь предмета, явища, процесу, основна точка зору на предмет тощо, керівна ідея для систематичного висвітлення певної інформації.

Як показує вивчення етимологічних словників, термін «концепція» вживається також для позначення провідного задуму, конструктивного принципу в науковій, художній, технічній, політичній та інших видах діяльності.

Враховуючи дане визначення, вважаю за необхідне, провести дослідження адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби України.

Концепція дослідження адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції базується на загальнотеоретичних положеннях. В ході дослідження, перш за все, необхідно брати до уваги соціальну природу корупції в системі державної служби і виходячи з цього розробляти і реалізовувати адміністративно-правові засоби щодо її запобігання і протидії. Необхідно сказати, що дослідження адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби базується на чіткому визначенні етапів розвитку вчення про корупцію в системі державної служби. Дослідження будуться на виявленні тенденцій розвитку законодавства, що закріплює адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції в системі державної служби. На сьогоднішній день, глобалізація торкнулася проблеми корупції в системі державної служби у кожній країні Світу. У зв'язку з цим, міжнародне співтовариство розробило цілий комплекс міжнародно-правових актів, що закріплюють стандарти запобігання і протидії корупції в системі державної служби. Враховуючи дану обставину, концепція дослідження сучасних проблем адміністративно-правових засобів базується на міжнародних і європейських стандартах запобігання і протидії корупції в системі державної служби та на їх досвіді у цій сфері.

Концепція дослідження адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби Української держави, повинна враховувати її складну систему. Згідно до чинного законодавства, державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. [2] Ця обставина обумовлює необхідність визначення загальних і приватних проблем корупції у системі державної служби України. В даний час необхідною є розробка спільних адміністративно-правових засобів, які будуть реалізовуватися в системі державної служби в цілому, а також адміністративно-правові засоби попередження і припинення корупції в кожному окремому органі, відділу та структурному підрозділу.

Вищезазначені, а також і ряд інших аспектів, підтверджують гостру необхідність дослідження проблем корупції в системі державної служби Російської Федерації на необхідній концептуальній основі, яка передбачає структурування відповідних адміністративно-правових засобів.

Слід зазначити, що в зарубіжних державах попередження і припинення корупції в системі державної служби йде шляхом використання всього арсеналу правових засобів не тільки кримінально-правових та із акцентом на попередження корупції. Наше законодавство про боротьбу з корупцією до цих пір носить фрагментарний і «дукавий» характер. У попередженні і припиненні корупції в системі державної служби повинні використовуватися конституційно-правові, адміністративно-правові, фінансово-правові, інформаційно-правові та кримінально-правові засоби в чіткій взаємодії. Названі правові засоби повинні ви-

користуватися в комплексі, але пріоритет, все ж таки, повинен віддаватися позитивним адміністративно-правовим засобам. [3]

Як зазначав Н.М. Коркунов, «... кримінальна репресія занадто дорого коштує суспільству і матеріально, і морально, водночас сама лише кримінальна кара не знищує здійсненого правопорушення, сама по собі не відновлює стоптані права, не відшкодовує заподіяної злочинцем шкоди. До каральних заходів доводиться вдаватися, лише тоді, коли немає інших способів протидії правопорушенню або якщо способи ці недостатні, не відповідають тяжкості протиправного посягання. У зв'язку з цим, недарма закони з каральною санкцією називаються менш досконалими законами».

Практично на аналогічній позиції стояв Г.Ф. Шершеневич, який підкреслює, що держава може досягти бажаних результатів не стільки зусиллям правової репресії, а скільки зміною соціальних умов, що визначають поведінку громадян, не стільки посиленням мотивів, які йдуть на користь законної поведінки, скільки ослабленням мотивів, що відхиляють особу від законної поведінки.

Антикорупційна політика має вкрай важливий соціальний аспект, оскільки є сукупністю послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів. Вона знаходить своє відображення у законодавстві, виробленні й застосуванні спільних принципів та механізмів протидії корупції, узагальненні досвіду антикорупційної діяльності й науковому підході до вирішення проблеми і спрямована на обмеження корупції, забезпечення захисту суспільних інтересів від владних зловживань в економічній, політичній та соціальній сферах. [4, 5]

Таким чином, у механізмі запобігання і протидії корупції в системі державної служби, важливе місце належить правовим засобам, а конкретніше – адміністративно-правовим засобам. У зв'язку з цим, перед розкриттям змісту адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби, необхідно визначити, що приймається під категорією «правові засоби». Дана обставина обумовлена тим, що між такими категоріями, як «правовий засіб» - «адміністративно-правовий засіб», а також «адміністративно-правовий засіб запобігання і протидії корупції в системі державної служби» існує діалектичний взаємозв'язок загального, особливого і одиничного, притаманний усім складним поняттям у юридичній науці.

А як зазначається в науковій літературі, основою методологічного підходу є розгляд окремих явищ через загальні явища (дедукція). Правові засоби в науковій літературі розглядаються неоднозначно. Наприклад російський вчений С.С. Алексєєв говорить про те, що правові засоби - це норми права, індивідуальні приписи і накази, договори, кошти юридичної техніки, всі інші інструменти регулювання, що розглядаються в єдності характерного для них змісту і форми. Б.І. Путінський зазначає, що правові засоби є поєднанням (комбінацією) юридично значимих дій, що здійснюються суб'єктами з дозволенним ступенем розсуду, і службовців, за для досягнення їхніх цілей (інтересів), якщо вони не суперечать чинному законодавству та інтересам суспільства.

А.В. Малько правові засоби визначає як правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задо-

вольняються інтереси суб'єктів права і забезпечується досягнення соціально-корисних цілей. З даного визначення можна зробити висновок про те, що правові засоби отримують своє нормативне закріплення, і лише потім реалізуються суб'єктами правових відносин. А.В. Малько підкреслює, що правові засоби носять цілеспрямований характер, у зв'язку з чим можна прийняти рішення про те, що вони грають важливу роль в запобіганні та припиненні корупції.

Для визначення заходів протидії важливо встановити правовий статус суб'єктів корупційної та антикорупційної діяльності. Спеціальні обмеження, які встановлені для державних службовців, зокрема, заборона сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює; використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг не завжди дотримуються. Порухення цього обмеження матиме місце за наявності сукупності трьох ознак:

1) особа має сприяти у здійсненні підприємницької діяльності або в отриманні фізичними або юридичними особами субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг;

2) при цьому вона має використовувати своє службове становище;

3) наявність спеціальної мети - незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Відсутність хоча б однієї із вказаних вище ознак виключає підстави для юридичної відповідальності. [6]

Національна антикорупційна стратегія, [7] підписана Президентом України 21 жовтня 2011 року, вбачає головним напрямом розв'язання проблеми корумпованості в органах виконавчої влади вдосконаленням інституту державної служби, адміністративних процедур у цих органах та порядку здійснення державного регулювання. Саме у цих сферах спостерігаються тенденції до посилення корупційних ризиків, серед яких необхідно виділити неефективність державного контролю у сфері державного регулювання економіки, відсутність процедури дискваліфікації учасників через їх негативну репутацію («чорні списки»), обмеженість доступу до інформації про державні закупівлі тощо. Важливим є те, що згідно до цієї стратегії, умовою успішної реалізації Національної антикорупційної стратегії є розроблення і впровадження системи моніторингу та оцінки. Моніторинг та оцінку реалізації Національної антикорупційної стратегії здійснює Національний антикорупційний комітет. До моніторингу з метою дотримання об'єктивності та неупередженості залучатимуться неурядові організації та незалежні інститути.

Слід сказати, що ніяка діяльність не може досягти бажаних результатів, якщо використовує негідні правові засоби. У цьому сенсі адміністративна діяль-

ність щодо запобігання і протидії корупції в системі державної служби України, визначає відповідні адміністративно-правові засоби, а також накладає на них певний «відбиток» і тим самим забезпечує досягнення бажаного результату у сфері запобігання та протидії корупції в системі державної служби. В адміністративно-правовому механізмі організації та діяльності державної служби особливо важливе місце займають правові стимули і обмеження, які покликані мотивувати поведінку працівників державного апарату юридичними засобами та чітко відмежовувати. Тобто у цьому, мої твердження солідарні із А. В. Малько.

Дослідження теорії адміністративно-правових засобів дозволило прийти до висновку, що категорія «засіб» є загальнонауковою і універсальною категорією. Для цього вважаю за потрібне навести адміністративно-правовий приклад із сусідньої Російської Федерації. Так, Федеральний Закон від 27 липня 2004 р. «Про державну цивільну службу Російської Федерації» містить цілий комплекс адміністративно-правових засобів, спрямованих на попередження і припинення корупції в системі державної цивільної служби: заборони, пов'язані з режимом державної цивільної службою (ст. 17), механізм врегулювання конфлікту інтересів на цивільній службі (ст. 19), посадовий регламент (ст. 47), спосіб заміщення посади державної цивільної служби (ст. 22), випробування при вступі на громадську службу (ст. 27), надання відомостей про доходи, про майно і зобов'язання майнового характеру (ст. 20), обов'язковий кваліфікаційний іспит (ст. 49), атестація цивільних службовців (ст. 48), оплата праці цивільного службовця (ст. 50), державні гарантії цивільних службовців (ст. 52), заохочення та винагороди за державну службу (ст. 55), відсторонення від займаної посади цивільної служби (ст. 32), службова дисципліна на цивільній службі (ст. 56) та ін.

Можна зробити висновок, що ефективність реалізації адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби будь-якої країни, залежить від якості їх нормативного закріплення, а також формування чіткого адміністративно-правового механізму їх реалізації.

Концептуальне дослідження адміністративно-правових засобів було б неповним без дослідження зарубіжного досвіду реалізації адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби. Необхідно зазначити, що в ряді зарубіжних держав (США, Канада, Німеччина, Франція, Великобританія та інші) вдалося сформулювати такі адміністративно-правові засоби, які дозволили обмежити корупцію масштабами, так що вони не становить серйозної небезпеки для нормального функціонування державного апарату і всієї держави.

У дослідженнях, присвячених проблемі корупції в системі державної служби також зазначається, що корупція як системне явище, що розкладницьке впливає на державний апарат, виникає в перехідні періоди соціально-економічного розвитку. Саме в ці періоди застарілі державні та соціальні інститути відмирають, а нові з'являються всередині правових відносин, що збереглися із попередньої епохи.

Дослідження адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби України об'єктивно передбачає звернення до аналогічного зарубіжного досвіду тих країн, які в наш час досягли зразкового

успіху у цій сфері. Проте слід враховувати, що сам по собі закордонний досвід державного будівництва не однозначний і не може бути сліпо копіюваний, без приведення у відповідність до національних особливостей.

У кожному конкретному випадку даний досвід завжди несе на собі відбиток національно-специфічних умов тих держав, продуктом яких він є. З іншого боку, в більшості випадків в ньому можна виділити загальнозначущі, універсальні принципи, а також підходи до вирішення тих чи інших завдань у сфері державного управління та кадрової політики, адаптація яких корисна і доцільна в сучасних вітчизняних умовах як для нашої країни, так і для будь-якої іншої.

Слід сказати, що в роботах, присвячених проблемам державної служби, а також щодо питань запобігання і протидії корупції, не робилися спроби класифікації цих адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції. У зв'язку із цим провести аналіз різних точок зору стає дуже складною задачею. Тим не менш необхідно відзначити, що в даний час з'являються окремі наукові статті, в яких дана класифікація адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби і які є актуальними до сучасних умов і процесів у цій сфері.

Наприклад до числа адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби Н. Карагодін та І. Карагодіна відносять неухильне дотримання принципу відбору та просування кадрів на основі суто об'єктивної оцінки їх професійної придатності, забезпечення державним службовцям оплати праці і набору соціальних пільг, які в необхідній мірі стимулюють працю державних службовців і дійсно гарантують високий соціальний статус державних службовців. Крім того, Н. Карагодін та І. Карагодіна до числа адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби відносять систему контролю та нагляду за усіма службовими діями державних службовців, яка повинна припиняти протиправну діяльність з боку державних службовців.

Перед класифікацією адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби необхідно зазначити, що існують певні складнощі при їх класифікації, пов'язані з тим, що обставин, що впливають на їх зміст і характеристику, досить багато.

В силу даної обставини класифікацію можна проводити, виділяючи різні групи адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби Російської Федерації. Однак необхідно пам'ятати, що обставини, які можуть впливати на їх зміст і оцінку, не можна розглядати у відриві один від одного. Якщо не дотримуватися цього принципу, то класифікація буде носити однобічний характер, і не буде об'єктивною.

Крім цього, при класифікації адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби Російської Федерації важливо, щоб кожна виділена класифікація мала б реальне підґрунтя і науково-практичне значення. Як зауважив свого часу О.Е. Лейст «... класифікація - спосіб виявлення істотних якостей підрозділів системи, від яких залежать інші похідні від них ознаки кожного з елементів підрозділи». Слід зазначити, що в практичній площині класифікація забезпечує науковий підхід у виборі форм і методів адміні-

стративно-правового регулювання. Крім того, класифікація має певне значення для побудови правового та наукового матеріалу. Необхідно визнати, що класифікація здійснюється не заради класифікації. У зв'язку з цим справа не в пошуку абстрактних критеріїв для класифікації адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби Російської Федерації, а у відборі тих критеріїв, які дозволять найбільш чітко виявити і вивчити кожне адміністративно-правовий засіб, що потрапило в відповідну класифікацію. Адміністративно-правові засоби містяться у законодавстві про державну службу Російської Федерації в достатній кількості. Адміністративно-правові засоби забезпечують реалізацію прав та виконання обов'язків державними службовцями. У зв'язку з цим, чим більше розвинена система адміністративно-правових засобів, тим важливіше їх об'єднання і диференціація за певними критеріями.

Отже, критерієм для класифікації адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби може виступати сфера, де ці кошти реалізуються. У зв'язку з цим адміністративно-правові засоби попередження і припинення корупції в системі державної служби можуть стосуватися виключно внутрішньо-організаційної діяльності державних службовців і зовнішньої сфери їх діяльності. Адміністративно-правові засоби повинні сприяти попередженню і припиненню корупції при взаємовідносини державних службовців з громадянами та юридичними особами. Крім того, адміністративно-правові засоби попередження і припинення можна диференціювати в залежності від виду державної служби, в системі якої вони реалізуються. Адміністративно-правові засоби, що реалізуються в системі державної цивільної служби, та адміністративно-правові засоби, що реалізуються в системі військової та правоохоронної служби.

Законодавство містить адміністративно-правові засоби попередження корупції, які стосуються державних службовців, які перебувають на службі, і адміністративно-правові засоби, що стосуються державних службовців, які перейшли на роботу в комерційні організації. Адміністративно-правові засоби попередження і припинення корупції можуть бути диференційовані в залежності від підстав їх застосування, а також суб'єктів їх реалізації.

Слід поставити наголос на тому, що антикорупційна політика має ґрунтуватися на виваженому законодавстві, аби в суспільстві відбулись позитивні трансформаційні процеси. Нарешті, будь-які трансформаційні зміни у суспільстві не відбуваються одразу, для цього потрібен час та ефективна фактична дія прийнятого законодавства. Хоча воно було й залишається динамічним, політика дедалі частіше знає змін різного характеру і є формою реалізації законодавчих положень. Трансформаційні процеси в українському соціумі мають передбачати широке залучення суспільства до активної участі у протидії корупції. Серед першочергових завдань в цьому напрямі можна окреслити: підвищення уваги до правової освіти громадян, формування антикорупційної свідомості, розширення обізнаності громадськості щодо діяльності органів влади і управління, механізмів прийняття рішень; продовження роботи зі створення умов для контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю державних інституцій, хо-

дом та результатами виконання державних програм, використанням бюджетних коштів тощо.

1. С. Серьогін. *Механізми попередження і протидії корупції в органах публічної влади.* – 2011. - УДК 342.841 : 3288.185
2. Закон України «Про державну службу» / стаття 1 / остання редакція від 30.12.2011. – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/page>
3. См.: Долгова А.И. *Коррупция опасна, но не опаснее ли борьба с ней?* // *Интерпол в России.* – 2001. - № 1. — С. 17; Савицкий А.В. *О роли гражданского права и других отраслей права в борьбе с коррупцией и организованной преступностью* // *Правоведение.*–2004.-№ 4. - С. 81.
4. Сафоненко А. *Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / А. Сафоненко* // Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2004. – 16 с.
5. Костин А.И. *Кризис цивилизации, стратегия устойчивого развития и проблема политического выбора / А. Костин* // *Вестник Московского университета.* – 2004. – № 5. – С. 38–62. – (Серия 12. Политические науки).
6. Яцків І.І. *Загальні положення протидії корупції: адміністративно-правовий аспект.* – 2009.
7. Президент України; Указ, Стратегія від 21.10.2011 № 1001/2011. – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>

Баранов-Мохорт С.М. Концепція дослідження адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби

Розглянуто концепцію дослідження адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в системі державної служби і її особливості.

Ключові слова: корупція, державна служба, концепція, адміністративно-правове регулювання.

Baranov-Mokhort S.M. Concept study of administrative and legal means to prevent and combat corruption in public service

Рассмотрена концепция исследования административно-правовых средств предупреждения и противодействия коррупции в системе государственной службы и ее особенности.

Ключевые слова: коррупция, государственная служба, концепция, административно-правовое регулирование.

Baranov-Mokhort S.M. Concept study of administrative and legal means to prevent and combat corruption in public service

We consider the concept study of administrative and legal means to prevent and combat corruption in public service and its features.

Keywords: corruption, public service, conception, administrative and legal regulation.