

УДК 342+35.086

## ПРОБЛЕМИ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

*Капліна Г.А.*

## PROBLEMS OF EXISTING LEGISLATION IN THE SPHERE ANTI-CORRUPTION IN STATE AGENCY

*Kaplina H.A.*

*Стаття присвячена аналізу антикорупційного законодавства в сфері державного управління. Її актуальність зумовлена тим, що в умовах недосконалості законодавства, складності етапу розвитку реформ в країні, корупція є реальною загрозою побудови в Україні громадянського суспільства і правової держави.*

*Запропоновано заходи та шляхи вирішення проблеми викоринення корупції в сфері державної служби, обґрунтовані зміни у законодавство.*

*Ключові слова:* корупція, антикорупційне законодавство, державна служба, державний орган, декларація доброчесності, електронна декларація, адміністративна послуга.

**Постановка проблеми.** Корупція в сучасному суспільному житті є соціально небезпечним явищем, таким, що створює загрозу економічним, політичним процесам розбудови держави. Також масовість корупційних явищ призводить до зростання соціального напруження або, навіть, соціальних конфліктів. Не можна оспорювати той факт, що причинами подій 2013-2014 років в Україні стало неабияке поширення корупції як на середньому рівні, так і у найвищих ешелонах влади.

Загальновизнано світовим товариством, що протидія корупції є одним з головних завдань державного апарату та судово-правоохоронних органів.

Корупція в державних органах представляє серйозну загрозу для функціонування демократичних інститутів у країні. Вона призводить до деградації державності, впливаючи при цьому на всі сфери суспільного життя: політику,

економіку, управління, соціальну сферу, суспільну свідомість тощо. Корупція являє собою системне явище, тому актуальним питанням для суспільства та влади є боротьба з нею, що також вимагає системних підходів, застосування новітніх механізмів та сучасного інструментарію запобігання корупційних явищ у сфері державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемним питанням, пов'язаним із механізмами державного управління, у тому числі механізмами запобігання та протидії корупції на державній службі, присвячували свої дослідження такі автори: Ю.Баулін, В.Бакуменко, А.Михненко, О.Ленкевич, М.Месюк, С.Невмержицький, Н.Підбережник, О.Радченко, С.Серьогін та інші. Але сьогодні нам демонструє, що сфера антикорупційної діяльності потребує й досі пильної уваги правників.



Тому *метою дослідження* є встановлення *недоліків* чинного антикорупційного законодавства України та пропонування деяких засобів удосконалення механізму запобігання корупції в державних органах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Насамперед відзначимо, що корупція (від лат. *Corruptere* – псувати) – негативне суспільне явище, яке проявляється в злочинному використанні службовими особами, громадськими і політичними діячами їх прав і посадових можливостей з метою особистого збагачення [1].

На сьогоднішній день під механізмом запобігання корупції прийнято розуміти цілеспрямовані скоординовані антикорупційні дії суб'єктів державно-владних відносин, спрямовані на попередження корупційних дій в системі публічного управління.

С. Задорожний виокремлює такі механізми запобігання корупції в державних органах: інституціонально-управлінський, політико-правовий, соціально-економічний, суспільно-громадянський та етично-психологічний з урахуванням того, що найбільшу ефективність суспільство отримує в разі не поодинокого самостійного застосування тих чи інших з перерахованих механізмів в тій чи іншій галузі державного регулювання, а у випадку синергетичного поєднання всіх цих механізмів в єдиному комплексному механізмі запобігання та протидії корупції, закріпленому в Національній антикорупційній стратегії [2, с. 122].

Є.В. Невмержицький справедливо відносить корупцію до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від політичних, економічних і культурних проблем [3, с. 6]. Антикорупційне законодавство, на його думку, лише ґрунт, на якому можна проводити докорінні структурні перетворення [3, с. 6].

Погоджуючись в цілому з цим твердженням автора, хочемо наголосити та підкреслити, що наявність якісного антикорупційного законодавства у корумпованій країні є першочерговою умовою та запорукою подолання такого небезпечного суспільного явища.

Законодавча робота в означеній сфері проводиться і можна констатувати той факт, що рівень корупції в системі державної влади нашої держави зменшується, але дуже повільно. Наразі сучасні виклики потребують інтенсифікації цього процесу. Серед причин такого положення можна вказати на неповну завершеність та вкрай окреслену фрагментарність, точковість реформи центральних органів у системі виконавчої влади (питання розподілу повноважень, проблеми спрощення процедур надання адміністративних послуг, підприємництво та дерегуляція цієї діяльності тощо).

Справедливо буде вказати, що активним чинником державної політики в теперішній час є акцент на антикорупційній діяльності. Як доказ, можна привести проект Закону України «Про антикорупційну стратегію на 2018-2020 р.», внесений саме урядом В. Гройсмана [4]. Чесно вказано, що маємо тривале становлення нових антикорупційних інститутів, недоліки законодавства з питань запобігання корупції і його застосування, відсутність належного механізму моніторингу та оцінки виконання Антикорупційної стратегії та високий рівень толерантності суспільства до корупції, недостатній рівень прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4]. Одночасно з констатацією цих явищ Проектом, як на мою думку, запропоновані досить дієві конкретні антикорупційні механізми та заходи в державному секторі. Наприклад, продовжено розробку та деталізацію правил щодо оцінювання та прийняття подарунків. Так, надані пропозиції «щодо зниження



допустимої вартості подарунків; надання більш чітких визначень, які охоплюють усі можливі види подарунків, у тому числі отриманих у нематеріальній формі; уточнення поняття допустимої гостинності; запровадження внутрішніх процедур оцінки подарунків та повідомлення про їх отримання, а також повернення неприйнятних подарунків» [4]. Вважаємо такі кроки слушними, доцільними та таким, що дадуть конкретні результати антикорупційної політики в державі.

Процедури виконання антикорупційних програм у теперішній час висвітлили дисбаланс як кадрових, так й інституційних правових механізмів їх ефективною реалізації, а також виявлену неспроможність експертного оцінювання та ідентифікації так званих корупційних ризиків у діяльності державної влади та її органів. З огляду на таке, залишаються вкрай актуальними питання підвищення рівня ефективності антикорупційних програм.

У процедурах виявлення корупції центральне місце відведено уповноваженим спеціально створеним підрозділам або особам, на які покладено відповідальність з означених питань. Така їх діяльність регламентована Типовим положенням [5]. Але, як демонструє практика, зазвичай, по-перше, внаслідок відсутності необхідних фахових компетентностей, по-друге, залежності в певній мірі таких осіб та механізмів їх правового захисту від впливу керівництва, такі інституції не спроможні належно узабезпечити ефективну розробку, впровадження та виконання так званих антикорупційних програм. І навіть більше, найчастіше ці уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції формально виконують свої повноваження, внаслідок чого бачимо відсутність бажаних для суспільства результатів щодо запобігання корупції. Причиною такого стану речей ми вбачаємо певну системну

неузгодженість підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері із положеннями Закону України «Про запобігання корупції» [6]. Тому й вказуємо, що дотепер існує актуальна необхідність визначення саме на законодавчому рівні статусу цих підрозділів, принципів організації їх діяльності. Важливим також, на наш погляд, є врегулювання порядку взаємодії з Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), відповідна координація планів діяльності та методичного забезпечення роботи уповноважених підрозділів або осіб з питань запобігання і виявлення корупції та уповноважених з виконання антикорупційних програм.

Ще одним, чине найважливішим напрямком реалізації реформи державної служби є зменшення рівня корупційно створювальних ризиків та, відповідно, підвищення рівня сумлінності та доброчесності поведінки кожного окремого державного службовця. Проте, сьогодні досі законодавчо не врегульована процедура перевірки доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Але ж проведення таких перевірок сприятиме створенню умов для непідкупності, запобігання корупції, своєчасне виявлення, оцінку та ліквідацію корупційних факторів.

Доцільно вказати на існування аналогічної процедури у системі судової влади. Відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів», обов'язком діючого судді є те, що він повинен подавати декларацію доброчесності та декларацію родинних зв'язків [7]. Також в тексті означеного закону неодноразово застосована категорія «доброчесність поведінки судді». Системний аналіз цього нормативного акту також дає можливість визначення ознак



добросесної поведінки та критеріїв віднесення саме до таких дій.

Щодо діючого Закону «Про державну службу», яким врегульовано базові засади діяльності службовців, то добросесність визначена як один з принципів: добросесність – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [8]. Але подальшого розвитку в тексті закону не отримав цей принцип. Не відображено, як принцип добросесності трансформується у добросесну поведінку, та які механізми моніторингу відповідності діяльності особи принципу добросесності. Вважаємо, що для потреб виконання державних завдань запобігання корупції можлива була б імплементація положень, аналогічних тим, що стосуються судової влади відносно добросесної поведінки, у законодавство, яке регулює державну службу. Тобто пропонуємо ввести норму щодо визначення ознак добросесної поведінки держслужбовця та критеріїв віднесення саме до таких дій. І зрозумілим та логічним кроком було б доповнення законодавства вимогою про надання державними службовцями декларацій добросесності. Така законодавча вимога та її виконання, на нашу думку, значно зменшить корупційні ризики та попередить багато корупційних діянь. Функцію перевірки цих декларацій доцільно покласти на уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції.

Враховуючи наведене, можна очікувати від введення такого заходу істотне зниження рівня корумпованості, та при цьому підвищення прозорості в діяльності державного апарату.

Наступним важливим чинником подолання негативних корупційних явищ нам вбачається інтенсифікація практичних заходів, які спрямовані на розвиток мережі

центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів), причому з акцентом на постійному динамічному розширенні переліку послуг, що можливо надавати у таких центрах. В таких умовах сьогодні Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) виступають обличчям місцевої влади на відповідній території, та їх роль у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності є ключовою. Важливим концептуальним принципом у роботі ЦНАПів є забезпечення комплексного антикорупційно-обумовленого підходу. Це означає, що всі компоненти діяльності – як робота з персоналом, так і надання послуг клієнтам, повинні відповідати засадам протидії корупції. Тільки у таких умовах можливе досягнення для громади належного рівня демократизації.

Беззаперечно, що «створення центрів необхідно для того, щоб прибрати прямий контакт між заявником та суб'єктом надання послуг, конкретним чиновником, яка приймає рішення. Заявки в певну держструктуру надходять знеособлено» [9], послуги є прозорими. І така ситуація сприяє збільшенню тенденцій щодо подолання корупції.

При цьому треба вказати, що розширення переліку послуг, які надаються у ЦНАПі, постійно розширюється та не є однаковим для різних громад та територій. Для прикладу, наведемо досвід Харківської обласної державної адміністрації, яка збирається запусити такі послуги в електронному вигляді: видачу ліцензії для приватного навчального закладу (школи, дитячого садка), а також присвоєння спортивних розрядів. Виявилось, що остання послуга дуже затребувана (щомісяця до 200 звернень, без урахування тренерських категорій) і, на жаль, проблемна. І зрозуміло, що такі дії найчастіше носять корупційну окрасу, тому що чиновник створює проблему



для того, щоб приймати участь у її «вирішенні».

«Процедура дуже архаїчна. Її ніхто не міняв з тих пір, як вона існує. Ми скоротимо кількість візитів до одного. Копії документів заявник надаватиме, коли прийде за готовим документом. Насправді привласнення спортивного розряду - це всього лише внутрішній наказ, незначно змінивши який, можна істотно спростити життя і спортсменам, і людям, які приймають рішення», - говорить один з держслужбовців [9]. Таким чином, можливо переглядати весь перелік адміністративних послуг, які надаються різними державними органами, та переносити їх фактичне надання до сфери ЦНАПів. Це значною мірою прискорить хід реформи децентралізації та будуть усунуті корупційні ризики.

Проміжним етапом для перенесення всіх послуг до ЦНАПів вважаємо інтенсивне впровадження електронного документообігу в органах державної влади. Це дасть можливість доступу до відкритих документів через системи обліку інформації та Інтернет, забезпечить збільшення заходів антикорупційного впливу на систему.

Крім того, окремо слід зауважити щодо необхідності посилення інституційної спроможності Національного агентства з питань запобігання корупції, гарантувавши на законодавчому рівні його організаційну, фінансову і кадрову незалежність, зокрема шляхом надання Національному агентству з питань запобігання корупції безпосереднього автоматизованого доступу до всіх інформаційних баз даних державних органів, органів місцевого самоврядування;

Відповідно до чинного антикорупційного законодавства України одним із механізмів запобігання корупції в державних органах також є здійснення фінансового контролю, зокрема через подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування [6, ст. 45]. Проте наразі цей механізм запобігання корупції потребує такого вдосконалення: по-перше, необхідно запровадити автоматичний спосіб перевірки інформації в електронних деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забезпечивши взаємодію баз даних із дотриманням вимог захисту персональних даних; по-друге, треба забезпечити формулювання детальних, чітких та об'єктивних правил заповнення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, електронних декларацій, які б виключали їх неоднозначне тлумачення.

**Висновки.** Підсумовуючи результати дослідження, треба акцентувати увагу на наступних пропозиціях, зроблених та обґрунтованих вище. По-перше, пропонуємо ввести норми щодо проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; по-друге, забезпечити ефективну координацію роботи уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; по-третє, реалізувати механізм постійного перегляду переліку адміністративних послуг, які надаються державними органами, з метою переведення їх надання до ЦНАПів, удосконалення процедури перевірки електронних декларацій держслужбовців. Здійснення всіх таких заходів здатне забезпечити поступове зменшення рівня корупційних діянь з одночасним формуванням нового обличчя безкорупційної державної служби.

#### **Література:**

1. Корупція. Стаття з Вікіпедії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8F>.



2. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / С. А. Задорожний; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2016. – 251 с.

3. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен. : Автореф. дис... д-ра наук: 23.00.02 / Є.В. Невмержицький, Національна академія наук України. – К., 2009.-35 с.

4. Проект Закону України «Про антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки». Електронний ресурс: – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH6F800A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6F800A.html).

5. Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 // Урядовий кур'єр від 03.10.2013. – № 180.

6. Закон України «Про запобігання корупції» // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – ст. 2056.

7. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» №1402-VIII від 2 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 41. – 45. – Ст. 545.

8. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – ст. 43.

9. ЦНАП проти бюрократії та корупції. Електронний ресурс: – Режим доступу// <http://www.compet.kh.gov.ua/ukr/693-tsnap-proti-byurokratiji-ta-koruptsiji>.

#### References:

1. Koruptsiya. Statyya z Vikipediyyi [Elektronniy resurs] – Rezhim dostupu: // <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8F>.

2. Zadorozhniy S. A. Mehanizmi zapobigannya ta protidiyi koruptsiyi v organah mistsevoyi vladi: dis. ... kand. nauk z derzh. upr.: spets. 25.00.02 «Mehanizmi derzh. upr.» / S. A. Zadorozhniy; Natsionalna akademiya derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukraini. – Kiyiv, 2016. – 251 s

3. Nevmerzhtskiy E. V.. Koruptsiya yak sotsialno-politichniy fenomen. : Avtoref.dis... d-ra nauk: 23.00.02/E.V. Nevmerzhtskiy, Natsionalna akademiya nauk Ukraini –K.- 2009.-35s.

4. Proekt Zakonu Ukraini «Pro antikoruptsiynu strategiyu na 2018-2020 roki». Elektronniy resurs: – Rezhim dostupu : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH6F800A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6F800A.html).

5. Tipove polozhennya pro upovnovazheniy pidrozdil (osobu) z pitan zapobigannya ta viyavlennya koruptsiyi, zatverdzhene postanovoyu Kabinetu Ministriv Ukraini vid 4 veresnya 2013 r. № 706 // Uryadoviy kur'er vid 03.10.2013. –№ 180.

6. Zakon Ukraini «Pro zapobigannya koruptsiyi» // Vidomosti Verhovnoyi Radi. – 2014. – № 49. – st. 2056.

7. Zakon Ukraini «Pro sudoustriy I status suddiv» №1402-VIII vid 2 chervnya 2016 r. // Vidomosti Verhovnoi Radi (VVR). – 2016. – № 41– 45. – St. 545.

8. Zakon Ukraini «Pro derzhavnu sluzhbu» // Vidomosti Verhovnoyi Radi. – 2016. –№ 4. – st. 43.

9. TsNAP proti byurokratiji ta koruptsiyi. Elektronniy resurs: Rezhim dostupa// <http://www.compet.kh.gov.ua/ukr/693-tsnap-proti-byurokratiji-ta-koruptsiji>.

**Каплина Г.А. Проблемы действующего законодательства в сфере противодействия коррупции в государственных органах. - Статья.**

*Статья посвящена анализу антикоррупционного законодательства в сфере государственного управления. Её актуальность обусловлена тем, что в условиях несовершенства законодательства, сложности этапа развития реформ в стране, коррупция является реальной угрозой построению в Украине гражданского общества и правового государства.*

*Предложены меры и пути решения проблемы искоренения коррупции в сфере государственной службы, обоснованы изменения в законодательство.*

**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционное законодательство, государственная служба, государственный орган, декларация добросовестности, электронная декларация, административная услуга.

***Kaplina H.A. Problems of existing legislation in the sphere anti-corruption in state agency. - Article.***

*The article is devoted to the analysis of anti-corruption legislation in the field of public administration. Its relevance is due to the fact that in the conditions of imperfect legislation, the complexity of the stage development's of reforms in the country, corruption is a real threat to the construction of a civil society and legal state in Ukraine.*

*Proposed measures and ways to solve the problem of eradicating corruption in the public service, justified changes in legislation.*

***Key words:*** *corruption, anti-corruption legislation, public service, government agency, declaration of good faith, electronic declaration, government service.*

*Авторська довідка:*

***Капліна Галина Анатоліївна*** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

*Стаття надійшла до редакції: 04.12.2018р.*

*Рецензент: к.ю.н., доцент А.О. Церковна.*