

Совершенствование концепции административно-правового обеспечения противодействия коррупции в Украине

Improving the concept of administrative and legal support of anti-corruption activity in Ukraine

В.И. Литвиненко

Ключевые слова:

коррупция, концепция борьбы с коррупцией, противодействие коррупции, антикоррупционная стратегия, коррупция в Украине.

Key words:

corruption, concept of anti-corruption, anti-corruption, anti-corruption strategy, corruption in Ukraine.

Постановка проблемы. В современных условиях «теневая экономика» вместе с организованной преступностью и коррупцией создают наибольшую угрозу экономической и национальной безопасности государства¹.

Украинская концепция административно-правового обеспечения противодействия коррупции требует пересмотра нормативно-правовой базы и функционирования отдельных субъектов, чьи функции являются размытыми или ограниченными. Разработать концепцию противодействия коррупции в Украине в качестве единого нормативно-правового акта, который имел бы юридическую силу и по примеру которого другие ветви власти формировали бы свою политику по противодействию и борьбе с коррупцией, было длительное время невозможно и за гранью нормативной сферы. В 2014 г. с принятием Антикоррупционной стратегии такое формирование концепции стало возможным, хотя и требует совершенствования в подходах, а также имплементации международных принципов и стандартов.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросу изучения концепции административно-правового обеспечения противодействию коррупции в Украине уделяли внимание в своих трудах такие ученые, как Ф. Абрамов, Ю. Бытяк, Г. Буряк, М. Буроменский, К. Водолаксова, В. Гарашук, В. Гвоздецкий, И. Дёмин, Д. Заброта, Д. Йосифович, Т. Коломонец, С. Невмержицкий, Т. Попченко, Г. Пожидаев, Ю. Рымаренко, А. Сердюк, В. Соловьев, О. Ткаченко и др. Однако изучению совершенствования нынешней концепции административно-правового обеспечения противодействия коррупции внимание учеными-правоведами не уделялось на должном уровне. Вместе с этим реформирование системы борьбы и противодействия коррупции подталкивает к поиску новых подходов к совершенствованию уже существующей концепции и наиболее целесообразных путей ее улучшения.

Цель статьи состоит в анализе нормативно-правовой базы административно-правового регулирования противодействия коррупции в Украине и формировании направления к ее совершенствованию.

Изложение основного материала. Для эффективной борьбы с коррупцией каждой стране необходимо разработать идеологическую основу для этого. Таким образом, формируется единое понимание организации деятельности субъектов противодействия коррупции, нормативно-правовая основа, которая определяет спектр их прав и обязанностей, а также создает единую государственную политику для административно-правового обеспечения противодействия коррупции.

Несомненно, в Украине созданы достаточные предпосылки для развития эффективного государственного механизма предотвращения и противодействия коррупции. Именно принятие ряда антикоррупционных законов (октябрь 2014 г.) стало началом систематизированной реформы по преодолению коррупции².

¹ «Тіньова економіка» в Україні як загроза національній безпеці та шляхи її подолання: інформаційно-аналітичний огляд. – К., 2014. – 48 с.

² Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко]; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – 268 с.

Реальные изменения начали происходить на практике, что подтверждается статистическими данными. В Украине в 2015 г. за коррупционные деяния понесли дисциплинарную ответственность 645 милиционеров и 57 работников милиции были уволен³. В службе Генеральной прокуратуры Украины предоставили информацию, что на протяжении 2015 г. следственными подразделениями в суд направлено 915 обвинительных актов в отношении одной тысячи пятидесяти трех человек за совершенные коррупционные преступления⁴. По состоянию на октябрь 2015 г. всего правоохранными органами составлено и направлено в суд 2 061 протокол о коррупционном правонарушении (против 2 327 в прошлом году, или на 11,4%), из них одна тысяча триста семьдесят восемь – органами прокуратуры (66,9%), 235 – органами внутренних дел (11,4%), 448 – органами Службы безопасности Украины (21,7%). Больше всего составлено протоколов органами прокуратуры Днепропетровской (115), Киевской (82), Кировоградской (76), Донецкой и Хмельницкой (по 74), Черкасской (73) областей. В то же время меньше протоколов направлено в суд прокурорами Львовской (17) области и города Киев (21). По результатам судебного рассмотрения протоколов к административной ответственности привлечено 1 547 человек, из них по инициативе органов прокуратуры – 1 115 (72,1%), Министерства внутренних дел – 163 (10,5%), Службы безопасности Украины – 269 (17,4%)⁵.

В Украине за последние два года произошли существенные изменения в нормативно-правовой базе, касающейся административно-правового обеспечения противодействия коррупции. Поэтому изучение данного вопроса, а также определение путей совершенствования стоит пересмотреть, исходя из положений действующего законодательства, тем самым анализируя, какие изменения можно внести в него и для чего. Именно возведением идеологических предложений в отечественное законодательство можно определить действие концепции и проблемы ее функционирования в государстве.

Стоит начать с понятий, которые являются весомыми для нашего исследования. В частности, понятие «концепция» означает систему взглядов на то или иное явление⁶. Долгое время в Украине велись дискуссии о принятии единого нормативно-правового акта, который бы определил и закрепил систему данных взглядов. Им стал Указ Президента Украины «О Национальной антикоррупционной стратегии Украины на 2011–2015 годы» от 21.10.2011. В данном нормативно-правовом акте также указано, что к такой, которая имеет антикоррупционный характер, отнесена административная реформа, которая является еще незавершенной в Украине⁷. Данный Указ определялся рядом проблем: отсутствующими были четкие индикаторы состояния коррупции в Украине, соответствующие международным стандартам, в частности выполнение программы было неэффективным.

Весомым стало принятие в 2014 г. Законов Украины: «Об основах Государственной антикоррупционной политики (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы», «О предотвращении коррупции» и «О Национальном антикоррупционном бюро Украины» от 14.10.2014 и др. На основе указанных нормативно-правовых актов было дополнительно принято Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Государственной программы по реализации основ государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционной стратегии) на 2015–2017 годы» от 29.04.2015 № 265.

Важнейшим в формировании концепции административно-правового обеспечения противодействия коррупции является Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы». Данный нормативно-правовой акт имеет по большей степени декларативный характер, описывая в преамбуле ситуацию по проблеме развития коррупции в Украине, а в последующих частях документа он учитывает все рекомендации международного сообщества по обеспечению эффективной системы противодействия коррупции.

Считаем целесообразным проанализировать положения данного нормативно-правового акта с целью выделения основных направлений совершенствования концепции административно-правового обеспечения противодействия коррупции в Украине.

³ У 2015 році через корупційні дії звільнили 57 правоохоронців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/132984>.

⁴ У ГПУ назвали регіони, де виявили найбільше корупціонерів у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/141702>.

⁵ Стан роботи правоохоронних органів щодо протидії адміністративним корупційним правопорушенням за 9 місяців 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua>.

⁶ Словник української мови : в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 4. – 1973. – 917 с.

⁷ Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.

В первой части Антикоррупционной стратегии формируются связанные с коррупцией проблемы, которые следует решить государству, а именно: отсутствие скоординированной политики противодействия коррупции в Украине с учетом рекомендаций, предоставленных группой государств GRECO и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); отсутствие единого специализированного уполномоченного органа по противодействию коррупции; отсутствие мониторинга и сбора информации любым из государственных органов о ситуации с коррупцией; отсутствие четкой законодательной и институциональной основы для сотрудничества государственных органов и общественности в целях противодействия коррупции; большое влияние коррупции в представительных органах власти из-за отсутствия прозрачного избирательного законодательства и демократических процедур избрания подходящих кандидатов и партий; отсутствие реформирования законодательства о государственной службе и службе в органах местного самоуправления; отсутствие органа, который бы контролировал выполнение представителями государственной службы Закона Украины «О правилах этического поведения»; отсутствие института добродетельных уличителей фактов совершения коррупционных действий; отсутствие антикоррупционных программ на уровне органов местного самоуправления; отсутствие органа, который бы осуществлял мониторинг выполнения антикоррупционных программ органами исполнительной власти, а также казенными, коммунальными предприятиями и хозяйственными обществами; отсутствие прозрачной системы в области государственных закупок; отсутствие независимой некоррупцированной ветви власти, а также органов уголовной юстиции; сильная связь между государственной властью и частным бизнесом, что приводит к существованию теневой системы лоббирования с коррупционной целью; отсутствие эффективного доступа к информации, которой владеют органы публичной власти и другие влиятельные субъекты; отсутствие квази-ответственности юридических лиц за совершенные коррупционные деяния⁸.

Стоит отметить, что многие из указанных проблем в Антикоррупционной стратегии становились исследованиями ученых в прошлом.

В своих работах Р. Тучак отмечал, что для формирования эффективной государственной политики в сфере противодействия коррупции нужно следующее: ввести принцип гласности в сфере государственной службы; создать открытую систему отбора кандидатов на должности в органах публичной администрации; формирование системы обмена между государственными органами информацией о коррупционных действиях; повышение международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией⁹. По нашему мнению, рекомендации группы государств против коррупции GRECO имеет большое значение для совершенствования концепции административно-правового обеспечения противодействия коррупции в Украине.

Таким образом, по нашему мнению, можно выделить следующие направления реформирования и совершенствования концепции противодействия коррупции в Украине:

- формирование государственной политики по противодействию и предотвращению коррупции с соответствующими органами;
- реформирование избирательного законодательства и процедуры выборов в Украине (в частности в аспекте финансирования их деятельности);
- реформирование института взаимодействия общественности с органами государственной власти по противодействию коррупции;
- реформирование законодательства, что касается государственной службы и службы в органах местного самоуправления;
- реформирование представительства частных интересов в органах государственной власти, создание прозрачной системы лоббирования;
- обеспечение программ открытого доступа к публичной информации и создание эффективных условий для ее получения;
- реформирование существующей системы электронного управления;
- частичное реформирование института государственных органов, которые занимаются вопросом конфискации имущества, приобретенного путем совершения коррупционных деяний.

⁸ Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

⁹ Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.М. Тучак ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 21 с.

Первым направлением реформирования концепции административно-правового обеспечения противодействия коррупции должно стать формирование государственной политики в целях противодействия коррупции. При этом все должно происходить с учетом рекомендаций международных институтов и создания надлежащей нормативно-правовой базы.

Вторым направлением совершенствования концепции является реформирование избирательно-го законодательства. Нужно регулировать процесс финансирования партий и его прозрачность, ввести независимый аудит текущей и предвыборной отчетности партий, ввести нормы в законодательстве о возникновении конфликта интересов у лиц с выборными должностями.

Третьим направлением совершенствования концепции противодействия коррупции, по нашему мнению, в Украине является оптимизация органов, осуществляющих борьбу и противодействие коррупции. Довольно часто создаются органы, которые могут разделять между собой подобные функции, таким образом, разделяя целостность концепции. Например, вместе с Национальным советом антикоррупционной политики было образовано Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции, которое является центральным органом исполнительной власти со специальным статусом и на который возложена реализация антикоррупционной стратегии Украины. Целесообразность существования обоих органов вызывает сомнения.

Четвертое направление совершенствования концепции противодействия коррупции состоит также из эффективной государственной службы, которая нуждается в реформировании. Для усовершенствования механизма противодействия коррупции, по мнению И. Яцків, необходимо проведение реформы публичной службы, концепция которой окончательно не доработана (на основе государственной службы и реформы государственной службы), усовершенствовать механизм противодействия коррупции, усилить роль институтов гражданского общества в государстве. В частности, распространение просветительской информации о негативном влиянии коррупции и правах человека в сфере противодействия ей, повышение правосознания и правовой культуры; предоставление физическому лицу права обращаться в специализированные антикоррупционные органы о выявленных фактах коррупции; введение отчетности и информирование населения о состоянии противодействия коррупции в Украине; внедрение реальных «рычагов» контроля со стороны общественности по вопросам коррупции, в том числе наделение правом сбора подписей за увольнение коррумпированных чиновников с обязательным открытием соответствующего производства против данного публичного субъекта; усиление роли средств массовой информации в сфере противодействия коррупции (содействие в их независимости) и т. д.¹⁰

Пятым направлением реформирования концепции противодействия коррупции является вопрос лоббизма в Украине через тесную связь власти и бизнеса. Концепция лоббизма в Украине не разработана. Для создания эффективного механизма административно-правового обеспечения противодействия коррупции в нашем государстве необходимо создать отдельный закон по данному поводу.

Шестым направлением совершенствования является то, что в сфере доступа к публичной информации в целях противодействия коррупции государственным органам следует обеспечить следующее: внесение изменений в законодательство с целью свободного доступа к данным Единого государственного реестра юридических лиц и физических лиц-предпринимателей через Интернет и доступ к их уставным документам, конечным бенефициарам и финансовым отчетам; раскрытие данных Государственного реестра вещных прав на недвижимое имущество и Государственного земельного кадастра через свободный доступ в Интернете, в том числе доступ к данным об объектах и субъектах прав, об их обременении; проведение инвентаризации публичных реестров, которые содержат общественно важную информацию, и предусмотрение раскрытия их, учитывая условия по поводу защиты персональных данных, упрощение доступа (в том числе удешевление доступа) к публичным реестрам; создание нормативно-правовой и организационной основ для внедрения доступа к информации в форме «открытых данных» и повторного использования информации; активное участие Украины в международных инициативах прозрачности и достижение высокого уровня соответствия стандартам международных инициатив, в частности внедрение стандартов инициатив по прозрачности добывающих отраслей, строительного сектора и индекса открытости бюджета.

Седьмым направлением совершенствования концепции, по нашему мнению, является реформирование проблемы с имуществом, приобретенным путем совершения коррупционных деяний. В нашем государстве пока не существует отдельного органа, который бы занимался розыском и конфискацией имущества, которое было приобретено и скрыто в результате совершения коррупционных действий.

¹⁰ Яцків І.І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.І. Яцків ; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». – К., 2011. – 16 с.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Таким образом, проанализировав все вышеизложенное, можно утверждать, что усовершенствование концепции административно-правового обеспечения противодействия коррупции в Украине должно проходить в рамках принятой антикоррупционной стратегии с учетом международных стандартов и научных наработок прошлого. Стоит подчеркнуть, что существование концепции административно-правового обеспечения как совокупности исходных положений и идей пока в Украине не нашло своего отражения в виде отдельного нормативно-правового акта. Часто данные идеи закрепляются в общегосударственных стратегиях, которые касаются не только административно-правового обеспечения, но и экономического, часто политического и уголовно-правового.

Аннотация

В статье изучена проблема противодействия коррупции. Рассмотрены статистические данные по поводу состояния коррупционной преступности. Также сформировано направление совершенствования концепции административно-правового обеспечения противодействия коррупции.

Summary

The article studied the problem of anti-corruption activity. Considered statistical data about the state of corruption-related crimes. Also, formed areas of improvement of the concept of administrative and legal support of anti-corruption activity.

Использованная литература:

1. «Тіньова економіка» в Україні як загроза національній безпеці та шляхи її подолання: інформаційно-аналітичний огляд. – К., 2014. – 48 с.
2. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко]; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – 268 с.
3. У 2015 році через корупційні дії звільнили 57 правоохоронців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/132984>.
4. У ГПУ назвали регіони, де виявили найбільше корупціонерів у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/141702>.
5. Стан роботи правоохоронних органів щодо протидії адміністративним корупційним правопорушенням за 9 місяців 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua>.
6. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 4. – 1973. – 917 с.
7. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.
8. Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
9. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.М. Тучак ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 21 с.
10. Яцків І.І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.І. Яцків ; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». – К., 2011. – 16 с.

В.И. Литвиненко,

кандидат юридических наук,
директор Института права имени князя Владимира Великого
Межрегиональной академии управления персоналом,
заслуженный юрист Украины