

Домбровський О.І.,
кандидат історичних наук, доцент,
професор кафедри правових дисциплін
Одеського інституту
Міжрегіональної Академії управління персоналом
ORCID: 0000-0003-0343-4448

Подольян А.В.,
студентка магістратури
Одеського інституту
Міжрегіональної Академії управління персоналом
ORCID: 0000-0002-5067-2206

ПРОБЛЕМА КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАСОБІВ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

THE PROBLEM OF CLASSIFICATION OF ANTI-CORRUPTION MEANS AND PREVENTION OF CORRUPTION IN GOVERNMENT BODIES

У статті автор досліджує проблему боротьби з корупцією, зокрема в державних органах. Звернено увагу на актуальність та необхідність подолання цього явища, його причини та наслідки для України, визнання його пріоритетним напрямом державної політики через активне поширення корупційних проявів у державних органах і відсутність помітного зниження рівня корупції, незважаючи на наявність антикорупційного законодавства та систему антикорупційних органів. Розглянуто проблеми термінологічної кризи в цій сфері, яка зумовлена відсутністю єдності поглядів науковців на термінологічний апарат. Автор звертає увагу на співвідношення термінів «протидія», «боротьба», «профілактика», «запобігання», «подолання», «викорінення», «контроль», зазначаючи, що відсутність єдності щодо них спричиняє розмитість формування заходів в антикорупційній політиці держави та державній стратегії протидії корупційним діям. Автором порівнюються різні наукові підходи до трактування цих понять та аргументується власна позиція щодо визначення сутності запобігання корупції, а також засобів, які на це націлені та активно використовуються в сучасній державній політиці боротьби з корупцією. Досліджується система засобів протидії та запобігання корупції як комплексу різних наукових, організаційних, виховних, економічних і правових заходів, різні пропозиції вчених щодо групування цих засобів за окремими критеріями з визначенням переваг та недоліків таких підходів. Автор зосереджує увагу на класифікації таких засобів з урахуванням положення чинного Закону України «Про запобігання корупції», пропонуючи їх поділ на обмеження, усунення від реалізації певних дій, засоби, пов'язані з повноваженнями, та засоби, пов'язані з конфліктом інтересів на державній службі. На підставі аналізу законодавства деталізовано перелік кожної групи засобів запобігання, визначеної в Законі України «Про запобігання корупції».

Ключові слова: *корупція, протидія корупції, запобігання корупції, засоби запобігання корупції, рівень корупції, антикорупційна політика.*

In the article the author explores the problem of combating corruption, in particular in government agencies. Attention is paid to the urgency and need to overcome this phenomenon, its causes and consequences for Ukraine, recognition of it as a priority of public policy due to the active spread of corruption in public bodies and the lack of significant reduction of corruption, despite anti-corruption legislation and anti-corruption system. The problems of terminological crisis in this sphere are considered, which is caused by the lack of unity of views of scientists on the terminological apparatus. The author draws attention to the ratio of the terms “counteraction”, “fight”, “prevention”, “overcoming”, “eradication”, “control”, noting that the lack of unity on them entails the blurring of measures in anti-corruption policy the state and the state strategy for combating corruption. The author compares different scientific approaches to the interpretation of these concepts and argues his own position on defining the essence of corruption prevention, as well as the means that are aimed at it and are actively used in modern state anti-corruption policy. The system of means of counteraction and prevention of corruption as a complex of scientific, organizational, educational, economic and legal measures of various character, various offers of scientists concerning grouping of these means on separate criteria with definition of advantages and lacks of such approaches is investigated. The author focuses on the classification of such means taking into account the provisions of the current Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”, proposing their division into restrictions, removal from certain actions, means related to authority, and means related to conflict of interest in the state service. Based on the analysis of the legislation, the list of each group of means of prevention defined in the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” is detailed.

Key words: *corruption, anti-corruption, corruption prevention, means of corruption prevention, level of corruption, anti-corruption policy.*

Одним із пріоритетних напрямів сучасної державної політики стає активна протидія корупційним практикам у різних сферах життєдіяльності соціуму. Безпрецедентне розростання масштабів корупції в Україні останніми роками стає однією з найбільш небезпечних внутрішніх загроз національній безпеці.

Реалізація державно-адміністративних реформ, спрямованих на забезпечення ефективності та прозорості державного управління, консолідацію демократичних зусиль, стикається з багатьма перешкодами, включаючи корупцію. Корумпованість державних чиновників пов'язана з ухваленням ними рішень, які часто девальвують демократичні управлінські практики, що може призвести до делегітимації державної влади. Переслідуючи приватні інтереси, представники бюрократичного апарату управління розглядають відповідні інститути й процедури як джерело свого збагачення та існування, підпорядковуючи при цьому інтереси суспільства своїм інтересам і потребам. Підриваючи довіру до влади, її авторитет, корупція, як наслідок, перешкоджає реалізації громадських інтересів, свободи особистості, завдає шкоди співпраці з іншими державами, соціальній та інвестиційній політиці тощо.

Необхідність боротьби з корупцією не викликає сумнівів, проте на запитання про те, наскільки дієвими є засоби протидії та запобігання цьому явищу, однозначної відповіді так і не знайдено. Індекс сприйняття корупції демонструє те, що помітного зниження рівня корупції не відбулося (незважаючи на систему антикорупційних органів і антикорупційне законодавство).

Слід зазначити, що серед учених відсутня єдність щодо визначення сутності поняття «корупція». Зрозуміло, що сам термін «корупція» характеризує певний вид зловживань, сутність яких зводиться до свавільного використання можливостей публічної влади для задоволення приватного інтересу одних через спричинення шкоди аналогічним приватним інтересам інших. Проте наукова спільнота далека від одностайності щодо створення універсального терміна, який би визначив поняття «корупція». Навіть визначення цього явища в Законі України «Про запобігання корупції» критикується багатьма науковцями. Це впливає на розмитість термінологічного апарату, який використовується для позначення таких явищ, як антикорупційна політика, антикорупційна стратегія тощо.

Також серед науковців відсутня єдність щодо визначення понять «боротьба», «протидія», «профілактика», «запобігання», «подолання», «викорінення», «контроль» стосовно застосування їх до корупції. Особливо складним є розмежування протидії, профілактики та запобігання. Так, протидія в загальному розумінні означає дію, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй [1, с. 383], профілактика – це сукупність попереджувальних заходів у меди-

цині, техніці та інших галузях [2, с. 478], запобігання – відвернення, уникнення чого-небудь заздалегідь [2, с. 144].

Не можна ототожнювати поняття «протидія» терміну «боротьба». Аналізуючи ці поняття, М.І. Мельник у своєму дослідженні, відсторонюючи всі інші поняття, відстоює думку про те, що протидія корупції є найбільш вдалим і точним поняттям [3, с. 22]. Уважаємо за необхідне погодитися з М.І. Мельником щодо доцільності вживання терміна «протидія» замість «боротьба», оскільки в тлумаченні останнього простежується вибір щодо перемоги або поразки. Але, по-перше, корупцію можна не перемогти, а лише зменшити. По-друге, подолання негативу від прояву та наслідків корупційних правопорушень потребує адаптації й заходів протидії. Тому термін «протидія» буде більш точним та універсальним порівняно з терміном «боротьба».

Якщо вести мову про категорію «профілактика», то можна робити висновок, що під ним розуміється система заходів, направлених на мінімізацію чи нейтралізацію впливу діянь, які породжують корупційні правопорушення, а також застосування відповідних засобів впливу на особу правопорушника. Реалізація цього залежить від безпосередньої ефективності діяльності суб'єктів профілактики. Термін «профілактика» є дуже близьким за значенням до терміна «запобігання».

Щодо співвідношення термінів «запобігання» та «протидія», то вважаємо, що слід підтримати тих авторів, які стосовно злочинності в широкому розумінні пропонують уживати термін «протидія», що охоплює й запобігання злочинності. Так, наприклад, аналогічної точки зору дотримується О.В. Шемякін, який зазначає, що термін «протидія» можна використати для відображення загального впливу на кількість злочинів, але він лише частково відображає вплив на злочинність, не містить повного відображення поняття «запобігання», тобто не може вживатися як тотожний цьому поняттю (навіть за умови, коли вживається в широкому значенні) [4, с. 13]. На думку вченого, термін «запобігання» слід визнати родовим, оскільки саме в його межах (залежно від сформованості причин злочинної поведінки і моменту її реалізації) слід виділяти профілактику (здійснюється до формування умислу на злочинні дії), попередження (відбувається після виникнення умислу, але до початку злочину), припинення (запобіжні заходи, які здійснюються після початку злочину) [4, с. 13–14]. Цей підхід є методично виваженим, адже він цілком узгоджується із сучасним законодавством.

Уважаємо, що для досягнення цілей боротьби з корупцією повинен використовуватися комплекс наукових, організаційних, виховних, економічних і правових заходів. При цьому правові заходи належать до основних, які, без сумніву, є умовою успішної, довгострокової й чіткої реа-

лізації всіх інших заходів. Доцільною видається позиція А.І. Суббота, який визначає систему засобів запобігання корупції як комбінацію законодавчих, політичних, нормативних, освітніх й громадських заходів зі зміцнення правоохоронної системи, координації антикорупційних програм та дій, заходів міжнародного співробітництва, які спрямовані на викорінення корупції [5, с. 115].

Ще однією важливою проблемою, на яку звернено увагу в науковій літературі, є відсутність єдиного підходу щодо класифікації засобів запобігання корупції. У кримінології такі заходи ділять на загальні та спеціальні. Так, наприклад, О.М. Джужа до загальних зараховує розвиток ринкових відносин, легалізацію кримінальних капіталів тощо. До спеціальних автор включає такі:

- установа високого рівня утримання державних службовців із метою забезпечення пристойного рівня життя;
- упровадження особливого режиму службового використання державних основних засобів у вигляді квартир, будинків, дач, які надані державному службовцеві через посаду;
- підвищення ефективності контролю за витратами та доходами державних службовців із метою їх зіставлення;
- забезпечення безпеки суб'єктів запобігання корупції [6, с. 114].

Окрім вищевказаних видів запобігання, О.М. Джужа виокремлює боротьбу з корупційною діяльністю, до якої входить аналіз змін корупції, розроблення стратегії та тактики запобігання, розроблення цільових програм запобігання, підготовка кадрів, формування спеціальних правоохоронних підрозділів, допомога громадського суспільства та оцінка результатів роботи [6, с. 115].

Багато авторів ведуть мову про адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції. Так, на це звертає увагу Ю.В. Дем'янюк [7], однак конкретного переліку таких засобів не наводить.

У науковій літературі часто виокремлюють групу правових засобів запобігання корупції. Так, на думку М.І. Мельник, метою правових засобів запобігання корупції є створення правової та ефективної держави: формування інститутів, що дозволяють ефективно функціонувати громадським механізмам держави, проводити соціальні перетворення, підвищувати ефективність національної економіки, викликати в суспільстві повагу до держави, а також її державних інституцій, створювати імідж держави на міжнародній арені [3, с. 86].

До правових засобів запобігання корупції І.М. Ключовська пропонує зараховувати, насамперед, нормативні правові приписи, які регламентують прийоми, способи запобігання корупційним відносинам, і юридичні технології, пов'язані з ефективним правовим інструментарієм, юридичною технікою, тлумаченням права

і формами правореалізаційної практики, які сприяють зниженню факторів корупційної діяльності і породжують її причини [8, с. 14].

На думку А.О. Сафоновко, правові технології як умова протидії корупції – це система методів, способів і засобів конструювання й реалізації антикорупційних правових рішень, правових норм, правових інститутів із метою ефективної боротьби з корупцією. До правових технологій у сфері протидії корупції автор зараховує:

- антикорупційне правове прогнозування;
- антикорупційний правовий моніторинг;
- антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проєктів нормативних правових актів [9, с. 14].

А.І. Суббот намагається визначити засоби запобігання корупції в межах певних стратегій. Так, наприклад, у випадку застосування стратегії суспільного усвідомлення небезпеки та наслідків корупції до таких заходів автор зараховує:

- аналіз ситуації;
- вироблення антикорупційної стратегії;
- покращення громадянської антикорупційної освіти;
- формування антикорупційних коаліцій;
- підвищення прозорості та вільний доступ до інформації;
- незалежні засоби масової інформації.

У разі впровадження стратегії попередження та запобігання корупції до таких заходів можуть бути зараховані такі:

- формування прозорої влади та процедур у бюджетному та виборчому процесах;
- реформування системи державної служби;
- активізація громадської участі в запобіганні корупції;
- скорочення кількості втручань держави в справи суспільства;
- розроблення та впровадження кодексів етики для державних службовців;
- зменшення адміністративних бар'єрів;
- поширення інструментарію конкурсності.

У разі впровадження стратегії верховенства закону й захисту прав громадські заходи мають містити:

- створення сильної незалежної судової влади;
- дотримання законів;
- чіткість норм законодавства без можливостей появи корупції;
- громадську експертизу законодавства;
- впровадження правової допомоги та захисту;
- інститут омбудсмена [5, с. 115].

З автором слід погодитися, але зазначимо, що заходи, які наводяться автором у межах окремої стратегії, можуть бути використані й у межах інших стратегій. При цьому для з'ясування заходів запобігання корупції вважаємо за найбільш доцільне звернутися до положень Закону України «Про запобігання корупції» [10].

Так, у цьому Законі розділ IV пов'язаний саме із засобами запобігання. Детальний аналіз норм цього розділу дозволяє виокремити низку засобів, які можна згрупувати так:

- обмеження;
- усунення від реалізації певних дій;
- засоби, пов'язані з повноваженнями;
- засоби, пов'язані з конфліктом інтересів.

Обмеження як засіб запобігання корупції включають:

- обмеження використання службового становища;
- обмеження одержання подарунків;
- обмеження доступу до інформації.

Засоби, пов'язані з повноваженнями, містять:

- перегляд обсягу повноважень державних службовців;
- обмеження використання службових повноважень;
- здійснення повноважень під контролем.

До того ж слід зазначити, що обмеження використання службових повноважень можна зарахувати до груп засобів, пов'язаних як з обмеженнями, так і з повноваженнями.

Усунення від певних дій включають такі усунення від:

- виконання завдання;
- ухвалення рішення;
- взяття участі в ухваленні рішення;
- учинення дій.

Засоби, пов'язані з конфліктом інтересів, що стосуються:

- переведення державного службовця;
- звільнення державного службовця;
- спеціального порядку щодо окремих категорій осіб;
- спеціального порядку, пов'язаного з виникненням конфлікту інтересів через корпоративні права;

– інших заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що сьогодні серед учених відсутня єдність щодо чіткого розмежування термінів «запобігання», «протидія», «профілактика», «боротьба», які безпосередньо стосуються корупції. Уважаємо, що кожне з цих понять направлене на окрему мету. Безпосередньо запобігання корупції направлене на усунення умов та причин, які зумовлюють появу корупції. Тому під запобіганням корупції слід розуміти складник протидії корупції, що полягає в перешкоджанні дії причин та умов корупції через обмеження, нейтралізацію, а також усунення їх дії. Відповідно, під системою засобів запобігання корупції слід розуміти комбінацію законодавчих, політичних, нормативних, організаційних, економічних, соціальних освітніх і громадських заходів зі зміцнення правоохоронної системи, координації антикорупційних програм та дій, заходів міжнародного співробітництва, які спрямовані на викорінення корупції. Відсутність чіткості серед позицій учених щодо поняття «запобігання корупції» призводить і до висвітлення в науковій літературі значної кількості класифікацій засобів запобігання: поділу їх на загальні та специфічні; адміністративно-правові засоби запобігання; правові засоби запобігання, які включають правові приписи та правові технології; залежно від стратегій боротьби з корупцією тощо. Пропонуємо таку класифікацію базувати на нормах Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якого всі засоби запобігання серед державних службовців можна поділити на такі: обмеження; усунення від реалізації певних дій; засоби, пов'язані з повноваженнями; засоби, пов'язані з конфліктом інтересів.

Список використаних джерел:

1. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Харків : Фоліо, 2001. 540 с.
2. Словник іншомовних слів / Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Укр. мовно-інформ. фонд НАН України; уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута; ред. Є.І. Мазніченко. Київ : Наукова думка, 2000. 662 с.
3. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 304 с.
4. Шемякін О.В. Протидія і запобігання корупційним злочинам у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2013. 19 с.
5. Суббота А. Засоби протидії та запобігання корупції в умовах реформування законодавства. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 6. С. 113–117.
6. Джува О.М. Кримінологія : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2004. 208 с.
7. Дем'янчук Ю.В. Сучасні адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції у системі державної служби України. *Право та інновації*. 2016. № 4. С. 92–97.
8. Ключовская И.Н. Антикоррупционная политика как вид правовой политики. *Современное право*. 2004. № 3. С. 12–15.
9. Сафоненко А. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... юр. Наук : 12.00.08. Київ, 2010. 28 с.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.