

Боднарчук О. Г.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін
Національного університету державної податкової служби України

УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ЯК КЛЮЧОВИЙ ФАКТОР У БОРОТБІ З КОРУПЦІЄЮ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Анотація. У статті досліджено питання основних корупційних ризиків, що виникають у сфері надання адміністративних послуг органами державної влади. Особлива увага приділена факторам, тобто корупційним ризикам, що виникають у сфері виконання покарань, які негативно впливають на поведінку публічного службовця. Виокремлено деякі правові та організаційні заходи щодо усунення зазначених ризиків.

Ключові слова: корупційні ризики, корупція, конфлікт інтересів.

Постановка проблеми. Перевірено практикою, що поширенню корупції найчастіше сприяють низький професіоналізм і некомпетентність співробітників. Ці проблеми дуже часто виникають у діяльності правоохоронних органів та об'єктивно зумовлені недоліками в підборі і розстановці кадрів. Нерідко керівники беруть на службу в систему осіб, з метою укомплектування вільних штатних одиниць, не перевіривши їх ділову якість. Серед найбільш важливих причин і умов, що сприяють поширенню корупції, науковці виділяють моральне розкладання співробітників, які зневажають вимоги закону. Основна мета їх діяльності отримання матеріальної вигоди. З іншого боку, необхідно зазначити, що рівень соціального захисту співробітників кримінально-виконавчої системи не відповідає сформованому в країні соціально-економічному становищу. На сьогодні співробітники кримінально-виконавчої системи працюють в умовах, коли відсутні соціальні гарантії, ненормований робочий день, низька заробітна плата не відповідає обсягу та складності виконуваної роботи, проблеми матеріально-технічного забезпечення. У зв'язку з цим керівники не можуть висувати до кандидатів при прийомі на службу в кримінально-виконавчу систему високі вимоги [1].

Виклад основних положень. Як було зазначено, у здійсненні виправного впливу на засуджених важливу роль відіграє персонал пенітенціарних установ. Проте плінність кадрів пов'язана з низькою заробітною платою персоналу органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів і підприємств установ виконання покарань, низьким рівнем соціальної захищеності персоналу та пенсіонерів Державної кримінально-виконавчої служби України і членів їх сімей, що робить професію неprestижною і створює умови для виникнення корупційних ризиків, а також недостатня чисельність персоналу, який має спеціальну освіту, та не розвиненість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу установ виконання покарань і слідчих ізоляторів негатив-

но впливають на ефективність виконання завдань, покладених на Державну пенітенціарну службу України [2, с. 403]. Так, за результатами направлених до суду протоколів про адміністративні корупційні правопорушення у 2012 році до відповідальності притягнуто 1 987 осіб, на яких накладено штрафи на загальну суму 2 104 066 грн. Серед них 289 службових осіб і працівників органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів цивільного захисту, податкової міліції [3, с. 13].

У структурі корупційних правопорушень посадовців ОВС більшість становлять правопорушення, пов'язані з незаконним отриманням грошової винагороди (36%), внесенням недостовірних відомостей до офіційних документів (25%) і наданням незаконних переваг під час прийняття управлінських рішень (21%). Така тенденція є наслідком як активізації боротьби з корупцією, так і зростання рівня латентності корупційних проявів, виникнення нових схем і способів учинення службових зловживань [4, с. 84].

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов і причин їх виникнення. У свою чергу до корупційних ризиків, пов'язаних з державною службою, необхідно віднести ймовірність виникнення корупційної поведінки, що може бути викликана: недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, установлених для державних службовців у зв'язку з проходженням державної служби; реалізацією повноважень при здійсненні професійної діяльності державного службовця [5, с. 14].

Корупційні ризики продиктовані недоліками правового регулювання питань, пов'язаних з проходженням державної служби, і виявляються по-різному. В одному випадку ризики виникають при недотриманні встановлених законодавством заборон, пов'язаних з державною службою; в іншому – у зв'язку з виконанням повноважень державними службовцями при здійсненні професійної діяльності [5, с. 30].

Визначення змісту корупційних ризиків, пов'язаних з недотриманням встановлених законодавством заборон, необхідно розпочати з нормативно-правових вимог, висунутих до державних службовців. До них належать обов'язки, обмеження і заборони, пов'язані з проходженням цивільної служби, спрямовані на попередження незаконного використання особою свого посадового становища з метою отримання вигоди у вигляді грошей, цінностей, іншого майна або послуг майнового характеру, інших майнових прав для себе або для третіх осіб або незаконне надання такої вигоди [5, с. 30-31].

Заброда Д.Г. визначає такі критерії для класифікації корупційних ризиків залежно від: «сфери існування (державні закупівлі, надання адміністративних послуг, приватизація тощо); поширеності (загальні для усієї публічної адміністрації, характерні для окремих органів публічної влади); характеру подальшого розвитку корупційної ситуації (ті, що мотивують активну корупційну поведінку, корупційну бездіяльність); порядку усунення (ті, що можуть бути усунуті адміністративно-управлінськими заходами; потребують внесення змін у законодавчі або нормативно-правові акти); ступеня об'єктивізації – наявний; потенційний» [6, с. 82].

В аналітичній записці «Щодо заходів зниження рівня корупції у сфері державних послуг» зазначено, що до аспектів, які можуть розцінюватися як корупціогенні ризики, у разі не прийняття закону «Про адміністративні послуги» та Адміністративно-процедурного кодексу, доцільно віднести такі: «надання органами виконавчої влади господарських послуг і платних послуг, які, по суті, є контрольно-наглядовою діяльністю органів, що визначається їх функціональним навантаженням, є причиною «конфлікту функцій» всередині органу, що викликає посадові зловживання; неврегульованість законодавства в аналізованій сфері, що призводить до того, що органи виконавчої влади самі встановлюють правила надання послуг, визначають процедури та вимагають наявності документів, не передбачених законодавством; делегування повноважень органів виконавчої влади щодо надання державних послуг державним підприємствам, установам та організаціями, які можуть самі визначати процедури надання послуг; переважаність міністерств функціями з управління майном, в тому числі державними підприємствами, що призводить до широкої самостійності зазначених підприємств, їх непідконтрольності та непідзвітності; багатоступеневий процес отримання документів дозвільного характеру, який вимагає від отримувача послуги замовлення додаткових послуг, що надаються державними чи приватними підприємствами, установами та організаціями, які є монополістами у своїх сферах» [7].

Як зазначає Коліушко І., «дослідження корупції у сфері надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації дозволило ідентифікувати головні корупційні ризики: необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг, складність процедури їх отримання, невпорядкованість їх оплати, встановлення додаткових «платних» послуг тощо». У сфері контрольно-наглядової діяльності він виділяє надання необґрунтовано широких повноважень адміністративним органам щодо припинення або заборони діяльності, загальну спрямованість на покарання (стягнення штрафів), а не на усунення порушень чи їх попередження, вказує на велику відмінність у визначенні максимального та мінімального розмірів штрафу, співпадання складів адміністративних проступків і злочинів тощо. Більшість із названих корупційних ризиків в Україні, як стверджує науковець, зумовлені недосконалою, системою публічної адміністрації, яка залишилася майже радянською, а також низькою якістю законодавства [8].

Актуальні висновки з означеної проблематики містить Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг і контрольно-наглядової

діяльності публічної адміністрації України, підготовлений у квітні 2009 року відділом проблем економічної злочинності Директорату з питань співробітництва Генерального директорату прав людини і правових питань. Основними корупційними ризиками у сфері надання адміністративних послуг визначено такі: загальна складність процедури надання адміністративних послуг; необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг; відсутність інформації про процедуру надання адміністративних послуг; обмежений доступ до адміністративних органів, що надають послуги (обмежений час прийому, черги тощо) [9].

Завадський М.О. вважає, що «до певної міри корупційним ризиком у сфері надання адміністративних послуг можна вважати монополізм при їх наданні – тобто закріплення компетенції (повноваження) з надання абсолютної більшості адміністративних послуг за єдиним і чітко визначеним органом публічної адміністрації. При цьому такий монополізм має передусім територіальний характер і полягає в можливості звернення приватної особи за отриманням послуги виключно до одного органу в чітко визначеній адміністративно-територіальній одиниці, як правило, відповідно до місця проживання фізичної особи (місцезнаходження юридичної особи)» [10].

Побережний В.В. зазначає, що корупційні ризики випливають з відсутності правового механізму запобігання та розв'язання конфлікту інтересів, що виникає у процесі діяльності посадових осіб, що займають виборні посади; неврегульованості процедури та механізму лобіювання інтересів громадян у виборних органах, зокрема органах місцевого самоврядування. Він вважає, що наступним завданням є запровадження стандартів етичного поведінки посадових осіб на виборних посадах, що також стосується питання професійної етики державних службовців [11].

Як правило, наслідком конфлікту інтересів є отримання публічним службовцем вигоди особисто для себе, своєї родини чи своїх друзів, всупереч інтересам держави. Саме цей момент є головним при визначенні поняття корупції у Законі України «Про засади запобігання і протидію корупції»: «використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та вигоди або прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в ч. 1 ст. 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей» (ч. 1 ст. 4). Янюк Н. вважає: що для створення належного механізму запобігання та протидії корупції важливо окреслити сферу ризиків виникнення конфлікту інтересів [12, с. 144].

Як стверджує Завадський М.О., одним із способів подолання корупційного ризику є встановлення на законодавчому рівні обґрунтованих (адекватних) і чітких строків надання адміністративних послуг, у тому числі внаслідок перегляду та внесення змін до відповідних нормативно-правових актів. «Обґрунтованість (вмотивованість) таких строків повинна встановлюватися на основі дослідження витрат часу, необхідних для надання адміністративних послуг конкретного виду. Тобто потрібно обов'язково враховувати складність процедури вирішен-

ня адміністративної справи. Для мінімізації даного корупційного ризику необхідне також спрощення процедури надання адміністративної послуги, в тому числі внаслідок ширшого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій» [10].

Пльонкін М. зауважує, що розробка схем корупційних ризиків має ряд позитивних моментів і дозволяє детально розібратися в механізмі здійснення посадових повноважень, виявити можливі корупційні ризики і розробити ефективнішу систему заходів, орієнтовану на попередження корупції [13].

Панкевич Н.В. підкреслює, що головна умова зниження корупційних ризиків – це відродження демократичної змагальності в політичному процесі, що відкриває легальні канали представництва різноманітних інтересів, підвищувальної прозорості адміністративних структур, що ставить їх діяльність під громадський контроль [14].

Колчманов Д.М., розглядаючи зміст адміністративно-правового регулювання протидії корупції в системах державної служби зарубіжних країн, зазначає, що у них досить детально визначено механізми вирішення конфлікту інтересів у системі державної служби, що дозволяє мінімізувати корупційні ризики в адміністративній діяльності державних службовців [15, с. 9].

Дослідження зарубіжного досвіду протидії корупції дозволяє зробити висновок про те, що в даний час для зниження ступеня небезпеки корупційних ризиків у системі державної служби необхідно створити та ефективно використовувати систему антикорупційних заходів, які повинні включати: послідовне застосування адміністративних регламентів у службовій діяльності службовців органів державної влади та управління; оптимальне визначення прав, обов'язків, а також режиму юридичної відповідальності органів публічної влади, а також їх службовців; введення чітких процедур прийняття адміністративних рішень; використання методики аналізу правових актів на предмет корупціогенності; роз'яснення антисоціального характеру корупції та її негативних наслідків для суспільства, держави і громадян [15, с. 11].

На думку Звягіна М.М., з метою ефективної реалізації адміністративно-правових механізмів протидії корупції в системі митної служби РФ необхідно впроваджувати в її діяльність ряд рекомендацій Міжнародного валютного фонду, спрямованих на мінімізацію ризиків корупції у правоохоронній діяльності митної служби. Зокрема, доцільно удосконалювати систему відбору та підготовки кадрів для роботи в системі митної інфраструктури, впровадити адміністративні процедури організації митних операцій, створити механізми внутрішнього аудиту, вдосконалити правові та організаційні засади служби власної безпеки, заохочення громадян за інформацію про корупційні правопорушення співробітників митної служби, а також полегшити доступ суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності до відомчих нормативних правових актів митної служби тощо [16].

Снігірьов О. розробив певні рекомендації щодо запобігання ризиків корупції в правоохоронних органах: удосконалення податкового законодавства з метою запобігання багатозначному трактуванню правових норм; покращення матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів; підвищення рівня морального і матеріального

стимулювання працівників правоохоронних органів; поліпшення системи соціального захисту працівників правоохоронних органів, зокрема, забезпечення житлом і медичним обслуговуванням; формування позитивного іміджу працівників правоохоронних органів серед населення; покращення взаємодії із засобами масової інформації з питань боротьби правоохоронних органів з корупційними проявами; удосконалення методів професійного відбору та управління персоналом правоохоронних органів; проведення соціологічних досліджень, спрямованих на визначення мотивації вступу на службу в ці органи, а також можливих недоліків підготовки кадрів [17].

Махонін Ю.В. вважає, що ефективна профілактика корупційних проявів можлива лише за умови суттєвого вдосконалення системи управлінського регулювання та контролю оперативно-службової діяльності, особливо в тих її напрямках, які найбільше підпадають під вплив корупційних ризиків. У зв'язку з цим він пропонує доопрацювати методики виявлення таких ризиків з урахуванням міжнародного досвіду формування управлінської антикорупційної політики [4, с. 85].

Враховуючи вищесказане, на нашу думку, дуже доречним буде висновок Закірової І.Ф. про те, що в боротьбі з корупцією потрібно переглянути кадрову політику кримінально-виконавчої системи. Необхідно затвердити реєстр «корупційно вразливих» посад, а саме простежувати за матеріальним станом кожного із співробітників кримінально-виконавчої системи як при прийомі на роботу, так і при призначенні його на нову посаду [18].

Висновки. Усунення корупційних ризиків у діяльності персоналу кримінально-виконавчої системи виключить необхідність порушувати кримінальне і кримінально-виконавче законодавство, позитивно вплине на покращення їх роботи, а це, у свою чергу, обмежить можливість засуджених безкарно порушувати умови відбування покарань і не сприятиме поширенню традицій тюремної субкультури, а також підвищить авторитет співробітників пенітенціарної системи серед населення.

Література:

1. Противодействие коррупции в уголовно-исполнительной системе России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://prisonlife.ru/novosti/369-o-preduprezhdenii-i-zakonodatelnom-obespechenii-protivodeystviya-korruptcii-v-ugolovno-ispolnitelnoy-sisteme-rossii.html#Ulb_dVPObXQ.
2. Лісіцков О. В. Адміністративно-правова природа відносин у сфері проходження служби в органах державної пенітенціарної служби [Електронний ресурс] / О. В. Лісіцков // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 403-407. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12lovdp.pdf>.
3. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році : 25 квітня 2013 року, [Електронний ресурс]. – № 78. – С. 13-16. – Режим доступу : www.ukriur.gov.ua.
4. Махонін Ю. В. Адміністративно-правовий статус управління боротьби з незаконним обігом наркотиків Міністерства внутрішніх справ України : питання теорії та практики [Електронний ресурс] / Ю. В. Махонін // Право і безпека. – 2013. – № 1 (48). – С. 81-85. – Режим доступу : http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2013_1/PB-1/PB-1_19.pdf.
5. Астанин В. В. Антикоррупционная политика России : криминологические аспекты [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... на соискание ученой степени доктора юридических наук : 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право / В. В. Астанин. – Москва, 2009. – 48 с. – Режим доступа : <http://www.oldvak.ed.gov.ru/common/img/.../AstaniinVV.doc>.

6. Заброта Д. Г. Державна антикорупційна політика в Україні : теорія, правова основа, інституалізація : монографія / Заброта Д. Г. – Сімферополь : КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2013. – 368 с.
7. Щодо заходів зниження рівня корупції у сфері державних послуг : аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/696/>.
8. Корупційні ризики в публічній адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakonь.com/1021-korupciyni-riziki-v-publichniy-administraciyi.html>.
9. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] / Відділ проблем економічної злочинності, Директорат з питань співробітництва Генерального директорату прав людини і правових питань. – квітень. – 2009. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/21894>.
10. Завадський М. О. Корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] / Завадський М. О. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2012_2/27.pdf.
11. Побережний В. В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади [Електронний ресурс] / Побережний В. В. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf>.
12. Янюк Н. Конфлікт інтересів як причина корупції на публічній службі: правові засоби запобігання і протидії [Електронний ресурс] / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. – 2012. – Випуск 55. – С. 139–146. – (Серія юридична). – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vlnu_yu/2012_55/139adm55.pdf.
13. Плёнкин Н. Некоторые вопросы противодействия коррупции в сфере исполнения пограничными органами государственной функции по обеспечению охраны водных биологических ресурсов [Электронный ресурс] / Н. Плёнкин // Военное право. – Апрель. – 2013. – Выпуск 1. – Режим доступа : <http://www.voennoeravno.ru/node/5008>.
14. Панкевич Н. В. Коррупционные риски в условиях глобализации [Электронный ресурс] / Н. В. Панкевич // Политика. – 2009. – № 4(55). – С. 75–85. – Режим доступа : http://ecsocman.hse.ru/data/2011/12/27/1270390806/Politeia_Pankevich-2009-4.pdf.
15. Колчманов Д. Н. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... на соискание ученой степени кандидата юридических наук : специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право / Д. Н. Колчманов. – Москва, 2009. – 21 с. – Режим доступа : http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2009/abstracts/Kolchmanov_DN.pdf.
17. Звягин М. М. Административный механизм противодействия коррупции в таможенной службе и статус должностей, подверженных коррупционным рискам [Электронный ресурс] / Звягин М. М. – Режим доступа : <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1176>.
18. Снегирев Александр. Предупреждение коррупции в правоохранительных органах Украины [Электронный ресурс] / Александр Снегирев. – Режим доступа : <http://www.info-library.com.ua/libs/stattya/6332-zapobigannja-koruptsiyi-v-pravoohoronnih-organah-ukrayini.html>.
19. Закирова И. Ф. О мерах профилактики коррупционных преступлений сотрудников уголовно-исполнительной системы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.rusnauka.com/16_NPRT_2012/Pravo/5_111757.doc.htm.

Боднарчук О. Г. Устранение коррупционных рисков как ключевой фактор в борьбе с коррупцией в сфере исполнения наказаний

Аннотация. В статье исследованы вопросы основных коррупционных рисков, возникающих в сфере предоставления административных услуг органами государственной власти. Особое внимание уделено факторам, то есть коррупционным рискам, возникающим в сфере исполнения наказаний, которые негативно влияют на поведение публичного служащего. Выделены некоторые правовые и организационные меры по устранению указанных рисков.

Ключевые слова: коррупционные риски, коррупция, конфликт интересов.

Bodnarchuk O. Eliminating corruption risk as a key factor in the fight against corruption in the penitentiary

Summary. In the article the basic issues of corruption risks that arise in the provision of administrative services by public authorities. Special attention is given to the factors, that is corruption risks arising within the scope of Corrections, which negatively affect the behavior of public servants. Highlights some of the legal and organizational measures to address these risks.

Key words: risks of corruption, corruption, conflict of interest.