

*Олена Юрївна Бусол,
старший науковий співробітник
Служби інформаційно-аналітичного
забезпечення органів державної влади
НБУВ НАН України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ)

Тему протидії корупції, зокрема в органах виконавчої влади, тією чи іншою мірою досліджували у своїх працях О. Джуза, М. Камлик, О. Кальман, О. Костенко, М. Мельник, Є. Невмержицький, Б. Романюк, В. Соловйов та ін. Як слушно стверджує О. Костенко, нині є достатньо підстав вважати, що антикорупційна політика, а також стратегія й тактика протидії корупції в Україні є антинауковою. Це одна з причин її неефективності [1]. О. Кальман вважає, з чим ми частково погоджуємося, що у цілому оцінювати роботу органів, які ведуть боротьбу з корупцією, необхідно з урахуванням кількості і якості реалізованих заходів, а також результатів розгляду справи у судових органах [2, с. 133].

Аналіз деяких проблем, пов'язаних із реалізацією антикорупційних заходів органами виконавчої влади та оцінкою їх ефективності проводився українськими вченими різних галузей науки, але при цьому не проводився кримінологічний аналіз ролі обласних державних адміністрацій у протидії корупції.

Метою статті є з'ясування ефективності антикорупційної політики держави шляхом створення в органах державної влади підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції.

При застосуванні якісних показників ефективності діяльності органів, які ведуть боротьбу з корупцією, як справедливо зазначає О. Кальман, слід враховувати ту обставину, що запобігання і протидія корупції — це особливі види державної і громадської діяльності, які вирішують велике різноманіття завдань із постійно змінюваним змістом [2, с. 131].

У 2011 р. було прийнято пакет антикорупційних нормативно-правових актів, серед яких основоположними є закони України від 7 квітня 2011 р. № 3206-17 «Про засади запобігання і протидії корупції» [3], від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [4]. Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України (далі — КМУ) від 20 жовтня 2011 р. № 1094 [5] визначено перелік правопорушень, у тому числі й злочинів, які вважаються корупційними.

До числа суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції у межах повноважень, визначених законом, віднесені, серед інших, й органи виконавчої влади, зокрема, міністерства, агентства, обласні державні адміністрації (далі — ОДА). На виконання постанови КМУ від 2 листопада 2011 р. № 1126 [6], в якій рекомендовано керівникам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, головам обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням вимог Типового положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженого Постановою КМУ від 8 грудня 2009 р. № 1422 (Типове положення) [7], утворити та

забезпечити функціонування підрозділів із питань запобігання та виявлення корупції, такі підрозділи було утворено.

На виконання постанови КМУ від 28 листопада 2011 р. № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки» [8] відомствами розроблені плани відповідних заходів із реалізації Державної програми. Аналіз звітів, які були подані органами виконавчої влади до Ради національної безпеки і оборони України у березні 2012 р., свідчить, що були організовані та виконані тільки формальні (підготовчі) антикорупційні заходи [9]. Так, результати роботи з протидії корупції розміщуються у друкованих виданнях, а також поширюються шляхом виступів на радіо- та телебаченні. Підрозділи, відповідно до ч. 5 п. 4 Типового положення [7], беруть участь у службових розслідуваннях у своїх установах з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення або невиконання вимог антикорупційного законодавства.

У більшості ОДА на виконання постанови КМУ від 12 жовтня 2011 р. № 1072 «Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення» [10], ведеться облік осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення. З метою попередження вчинення корупційних правопорушень посадовими та службовими особами та з метою запровадження відповідного контролю за працівниками, які обіймають ці посади, у міністерствах і відомствах визначено переліки структурних підрозділів та посад державних службовців із підвищеним корупційним ризиком.

Поодинокі антикорупційні підрозділи беруть участь у здійсненні контролю при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, у тому числі шляхом участі в роботі комітетів (комісій) з конкурсних торгів.

Внутрішні перевірки цільового використання бюджетних коштів, дотримання процедури державних закупівель та законодавства з фінансових питань у підвідомчих підрозділах проводила лише Полтавська ОДА.

Міністерства та ОДА на постійній основі, у межах своєї компетенції, розглядають проекти внутрішніх правових документів (цивільно-правових договорів) на предмет наявності корупційних ризиків. Антикорупційні підрозділи територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади співпрацюють із Департаментом антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства юстиції України — щомісяця звітують про роботу свого підрозділу.

Постановою КМУ від 20 жовтня 2011 р. № 1094 [5] затверджено порядок підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції. Аналіз звітів підрозділів з питань запобігання і виявлення корупції, показав, що усі вони здійснюють заходи із запобігання корупції загального характеру. Водночас відповідно до постанови КМУ від 2 листопада 2011 р. № 1126 [6], на виконання визначених завдань вони повинні спрямувати свої зусилля на розробку, здійснення та контроль проведення заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням; вжиття заходів до виявлення конфлікту інтересів та сприяти його усуненню; виявлення сприятливих для вчинення корупційних правопорушень ризиків у діяльності посадових і службових осіб; повідомляти у письмовій формі керівника органу виконавчої влади та спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції про факти, що можуть свідчити про вчинення корупційних правопорушень посадовими особами органу виконавчої влади, територіального органу.

Незважаючи на проведені заходи, повідомлення про можливі корупційні дії державних службовців органів виконавчої влади спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції надали всього вісім ОДА після введення в дію Закону України «Про засади запо-

бігання і протидії корупції» (аналіз проводився нами у квітні 2012 р.). Так, сектором Чернівецької ОДА до Управління Служби безпеки України в області направлено лише один матеріал щодо протиправної діяльності посадової особи обласної державної адміністрації, в діях якої вбачаються ознаки корупційного адміністративного правопорушення. Відомостей про результати ОДА не надав. Показовим також є приклад Харківської ОДА, антикорупційними підрозділами якої за результатами розгляду 69 звернень громадян, лише вісім — передані на розгляд до прокуратури області. В Україні лише двома підрозділами (Полтавською і Вінницькою ОДА) виявлено факти порушення вимог закону щодо конфлікту інтересів, пов'язаних із державними службовцями органів виконавчої влади та посадовців місцевого самоврядування [9].

Роль органів виконавчої влади у виконанні Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр., затвердженою Постановою КМУ від 28 листопада 2011 р. № 1240 [8], виявилася низькою, про що свідчить інформація про стан її виконання, подана ними в Національний антикорупційний комітет [9]. Ситуацію, що склалася, пов'язують із відсутністю контролю за призначенням керівників підрозділів з боку КМУ, формальним підходом до підбору персоналу, а також підготовкою та підвищенням кваліфікації. На чому, зокрема, наголошували представники неурядових громадських організацій на засіданні круглого столу з питань залучення громадськості до реалізації державної антикорупційної політики, проведеного Міністерством юстиції України 19 січня 2012 р. Однією з причин такого стану вважаємо те, що законодавством не передбачений механізм захисту соціальних гарантій та відповідного рівня фінансового забезпечення діяльності осіб, які в органах державної влади уповноважені здійснювати заходи щодо запобігання та виявлення корупції (оклад головного спеціаліста з питань запобігання та виявлення корупції в обласних центрах становить близько 1060 грн) [9].

Причиною неефективності роботи антикорупційних підрозділів є також їх малочисельність. Переважно це сектори з питань запобігання та виявлення корупції кількістю 1–2 працівника. Лише у семи ОДА функціонують відділи з протидії корупції. У дев'яти ОДА цими питаннями займаються спеціалісти (консультанти) з питань запобігання і виявлення корупції (по одній посаді). Обтяженість цих службовців, крім своїх основних, іншими функціями, призводить до формального виконання ними завдань із підготовки, забезпечення та контролю за здійсненням заходів щодо запобігання корупції.

О. Кальман пропонує такі критерії оцінки діяльності державних органів щодо запобігання і протидії корупції: 1) кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь; 2) кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за вчинення службових злочинів; 3) якість виявлення корупційних проявів; 4) якість реагування суб'єктів на заяви та повідомлення про корупційні діяння; 5) кількість справ, за якими особи виправдані судом або звільнені від адміністративної або кримінальної відповідальності; 6) вивчення громадської думки щодо оцінки діяльності органів, які ведуть боротьбу з корупцією; 7) кількість виявлених службових злочинів на стадії підготовки і замаху; 8) кількість проведених профілактичних заходів; 9) кількість і якість реалізованих програмних заходів [2]. Ці критерії, на нашу думку, цілком корелюються із завданнями антикорупційних підрозділів ОДА.

Ми додержуємося позиції О. Костенка, який вважає, що має бути розроблено й упроваджено в життя єдину антикорупційну політику. За розробками О. Костенка, який робить висновки на основі аналізу світового досвіду, найпридатнішим для здійснення цієї функції органом в умовах нашої держави є Міністерство юстиції України (за відповідного вдосконалення його компетенції) [1]. Разом з тим ми б доповнили цю думку вченого пропозицією про створення органу, який має здійснювати загальну координацію діяльності антикорупційних підрозділів.

Створення в обласних державних адміністраціях, інших центральних органах виконавчої влади підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції не призвело до очікуваного ре-

зультату антикорупційних зусиль держави. Наявність лише достатньої законодавчої бази та проведення відповідних заходів органами виконавчої влади на виконання антикорупційних законів не може забезпечити ефективну протидію корупції.

Антикорупційні підрозділи, на нашу думку, мають бути виведені зі штатів обласних державних адміністрацій. У такому вигляді, як вони існують зараз, вони не становлять «небезпеки» для можливих потенційних порушників — працівників установи, зокрема свого керівництва, якому безпосередньо підпорядковуються, і тому перебувають у певній залежності. У цьому завжди існують корупційні ризики. Одним із факторів, який сприяє вчиненню корупційних дій самими керівниками органів державної влади, є той факт, що, передбачений новим Кримінальним процесуальним кодексом України орган для розслідування злочинів, вчинених вищими посадовими особами — Національне бюро розслідувань, ще не створений.

Координацію діяльності антикорупційних підрозділів має здійснювати незалежний спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики. Нагальна потреба у створенні такого органу обумовлена необхідністю виконання основних положень Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [3] та міжнародних угод із цих питань.

Список використаних джерел

1. Костенко О. Як боротися з корупцією / О. Костенко // Віче. — 2008. — № 18 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1105/>.
2. Кальман О. Г. Деякі питання методики оцінки ефективності антикорупційної діяльності / О. Г. Кальман // Боротьба з організованою злочинністю (теорія і практика). — 2008. — № 18. — С. 129–135.
3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 44. — Ст. 21.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України щодо відповідальності за корупційні правопорушення від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Порядок підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1094 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. № 1126 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Питання запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади: Типове положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1422 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 1. — Ст. 14.
8. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 94. — Ст. 128.
9. Аналітична довідка про роботу підрозділів обласних державних адміністрацій з питань запобігання і виявлення корупції, стан їх координації та взаємодії від 8 травня 2012 р. № 85 / справа МНДЦ № 23.
10. Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1072 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

Бусол О. Ю. Протидія корупції органами виконавчої влади в Україні (на прикладі обласних державних адміністрацій)

У статті здійснено аналіз роботи підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції обласних державних адміністрацій. Зроблено висновок щодо їх неефективності у протидії корупції. Обґрунтовано необхідність створення незалежного спеціального уповноваженого органу з питань антикорупційної політики в Україні. Встановлено, що одним із факторів, який сприяє вчиненню корупційних діянь керівниками органів державної влади, є не створення Національного бюро розслідувань. Наголошено

на існуванні певних корупційних ризиків у їх діяльності. Автор пропонує вивести антикорупційні підрозділи зі штатів обласних державних адміністрацій.

Ключові слова: обласні державні адміністрації, корупція, протидія, органи виконавчої влади.

Бусол Е. Ю. Противодействие коррупции органами исполнительной власти в Украине (на примере областных государственных администраций)

В статье анализируется работа подразделений по вопросам предупреждения и выявления коррупции областных государственных администраций. Сделан вывод о их неэффективности противодействию коррупции. Обоснована необходимость создания независимого специального уполномоченного органа по вопросам антикоррупционной политики в Украине. Установлено, что одним из факторов, который способствует совершению коррупционных действий руководителями органов государственной власти, является отсутствие Национального бюро расследований. Акцентируется внимание на существовании определенных коррупционных рисков в их деятельности. Автор предлагает вывести антикоррупционные подразделения из штатов областных государственных администраций.

Ключевые слова: областные государственные администрации, коррупция, противодействие, органы исполнительной власти.

Busol O. Counteraction of corruption by executing authorities in Ukraine (regional administrations)

The article contains the analysis of departments work which are responsible for preventing and detecting a corruption in regional administrations. There was made a conclusion about their inefficiency. A necessity of creating an independent special competent authority for anti-corruption policies in Ukraine was proved. One of the factors of corruption among heads of government is a lack with National Bureau of Investigation. The existence of corruption risks among departments was emphasized. The author suggests to take anti-corruption departments away from regional administrations.

Key words: regional administrations, corruption, opposition, government executive.

УДК 349.41

*Діана Вікторівна Бусуйок,
старший науковий співробітник
відділу проблем аграрного,
земельного та екологічного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ І СЕРВІСНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ — АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Чинний Земельний кодекс України (далі — ЗК України) містить розділ VII, приписи якого врегульовують управлінські відносини у сфері використання та охорони земель. Проте правове регулювання та дослідження представниками науки земельного права управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель здійснюється в загальному, без належної конкретизації.