

**В. А. БАБИЧ**

*Володимир Анатолійович Бабич, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету ДПС України*

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРЕВЕНТИВНІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВА ЗАСТОСУВАННЯ**

Зловживання владою та корупція стали серйозними викликами національній безпеці України. З метою протидії поширенню цих негативних явищ молода Українська держава намагається створити ефективну превентивну систему. Проте сьогодні, доводиться констатувати непродуманість, безсистемність, і навіть внутрішню суперечливість численних заходів держави у спробі подолати корупцію. З огляду на зазначене, необхідно визнати особливу актуальність дослідження заходів адміністративної превенції корупційних діянь.

Нині все вказує не тільки на позитивну динаміку кількісних показників корупції, а й на якісні зміни в цій сфері. Перш за все, це набуття корупцією системного характеру. Корупція стала системою управління державою, увійшла в суспільні інститути.

Тією чи іншою мірою ці питання досліджували у працях, як вітчизняні, так і зарубіжні вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, С. Д. Дубенко, А. Б. Агапон, Ю. П. Битяк, Р. С. Алімов, Д. Н. Бахрах, В. Т. Білоус, Б. В. Волжанин, А. В. Гайдук, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Е. В. Додин, Д. Г. Заброда, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. І. Мельник, В. К. Шкарупа, Є. В. Невмержицький, М. І. Хавронюк, О. П. Савчук, В. Л. Бабич та ін.

Серед чинників, що сприяють збільшенню корупції, можна назвати недосконалість законодавства. Недосконала і суперечлива законодавча база відкриває широкі можливості для корупційних дій. Крім того, особливістю вітчизняного законодавства, на нашу думку, є те, що воно побудоване таким чином, коли важко зробити що-небудь, не порушуючи закону.

Іншими причинами підвищення рівня корупції є:

- 1) відсутність реального суспільного контролю над владою;
- 2) значна кількість факторів соціально-психологічного та етичного характеру (масовий психологічний стрес, якого зазнає населення у період реформ, поява культу грошей, багатства, розкоші, що в умовах низького рівня розвитку економіки і відсутності можливості самореалізації на вільному ринку зумовлює масову готовність «розбагатіти за будь-яку ціну»);
- 3) недосконалість управлінських механізмів.

Корупція стала схемою роботи влади, створивши суб'єктний (клієнтський) тип політичної культури, згідно з яким громадяни готові поступитися своїми правами і своєю свободою в обмін на «захист» і блага, що надаються їм владним суб'єктом.

Саме тому нагальною необхідністю для держави в цілому є протидія негативним проявам корупції і в першу чергу тим, які підривають стабільність у державі.

Доцільно навести думку М. І. Мельника про те, що залежно від характеру та основної мети застосування антикорупційних заходів можна виокремити такі основні напрями протидії корупції:

- 1) запобігання корупції;
- 2) виявлення, розслідування, розгляд фактів корупційних діянь, забезпечення передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення у всіх випадках їх вчинення;
- 3) удосконалення антикорупційного законодавства;
- 4) поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь<sup>1</sup>.

Досить вдалим є саме такий порядок розташування напрямів протидії корупції, адже саме запобігання, недопущення створення сприятливих умов є тією основою, на якій має будуватися уся антикорупційна політика України.

Однак, за час існування радянської правової системи склалася негативна практика зосередження уваги законодавця в основному на каральній функції правової норми. На жаль, ця репресивно-каральна практика збереглася і до сьогодні у багатьох нормативно-правових актах. Тому досить позитивним є той факт, що у ст. 3 Закону України «Про запобігання та протидію корупції» одним з основних принципів названо пріоритетність запобіжних заходів<sup>2</sup>.

У свою чергу, термін «превентивний» означає запобіжний, той що випереджає дії супротивника<sup>3</sup>.

Однак, загальновідомим є той факт, що вітчизняні правоохоронні органи більш старанно вживають необхідних заходів для покарання правопорушників і вкрай рідко займаються запобіжними заходами щодо недопущення вчинення правопорушень.

Також негативним залишком радянської правової системи у сучасних нормах українського права є переважно каральна спрямованість правових норм і відсутність або незначна кількість превентивних норм, що запобігають правопорушенням. Відсутність цього запобіжного механізму не раз призводило до негативних наслідків. Доцільно в даному контексті навести думку відомого вітчизняного вченого М. І. Хавронюка, який зазначає, що органи, які займаються протидією корупції, перш за все повинні спрямовувати свої зусилля на запобігання корупційним проявам, а не на їх покарання<sup>4</sup>.

Така думка є досить слушною ще й тому, що саме про необхідність застосування превентивних заходів йдеться у Національній антикорупційній стратегії, затвердженій Указом Президента України. У ній, зокрема стверджується, що успішна протидія корупції можлива за умов наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності; ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях; відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством<sup>5</sup>.

Саме на необхідності більш активного застосування адміністративних заходів протидії корупції акцентовано увагу у додатку до Звіту про виконання рекомендацій Україною такої відомої міжнародної організації, як GRECO.

Зокрема, вищезгаданий документ акцентує увагу на таких ключових питаннях:

- 1) необхідно створити організацію, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії;
- 2) потрібно чітко регламентувати, які саме види юридичної відповідальності застосовуватимуться до осіб, що вчинили корупційні правопорушення;
- 3) для ефективнішої реалізації ситемної програми з протидії корупції необхідно запровадити єдину систему навчання на постійній основі для тих, хто може вчинити корупційне правопорушення, та тих, до чийх обов'язків входить протидія корупції<sup>6</sup>.

Цікаво, що аналогічні висновки містяться і у дослідженні «Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007-2009, 2011». Також слушним було б навести три основні прешочергові заходи, що, на думку опитаних респондентів, сприятимуть протидії корупції:

- 1) зняття депутатської недоторканності з депутатів Верховної Ради України (32,2 % опитаних);
- 2) посилення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення (15,4 % опитаних);
- 3) звільнення чиновників з роботи з подальшою заборонаю займати певні посади (13,1 % опитаних).

Задля об'єктивності слід зазначити, що значна частина опитаних (22,1 %) наголосили на необхідності запровадження й інших заходів, що сприятимуть протидії корупції, зокрема таких, як посилення громадського контролю, відкрите звітування керівників правоохоронних органів про стан протидії корупції та проведення відкритих судових розглядів відповідних справ<sup>7</sup>.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що світова спільнота не бачить кардинальних змін у питаннях протидії корупції в Україні, так, зокрема за висновками європейської комісії щодо реалізації Європейської політики сусідства, у 2010 році позитивних зрушень у цьому питанні не спостерігалось<sup>8</sup>.

Такі самі невтішні висновки можна зробити ознайомлюючись з індексом сприйняття корупції в Україні, оприлюдненим відомою міжнародною організацією «Transparency International». Згідно з ним влада спрямовує зусилля для подолання корупції в Україні на 2,4 бали з 10 можливих, а сама країна посідає 152 місце з 185 можливих і належить до категорії досить корумпованих країн<sup>9</sup>.

Отже, враховуючи вищевикладене, зазначимо, що світовий досвід стверджує – ефективна антикорупційна стратегія потребує розробки та впровадження комплексу координаційних заходів з метою підвищення взаємодії органів державної влади на загальнодержавному та регіональному рівнях. І навпаки – неузгодженість та розбалансованість державної політики у цій сфері значно ускладнює реалізацію окресленої мети.

Підтвердженням такої позиції можуть бути такі приклади з практики інших країн з протидії корупції. Наприклад для фінської правової системи характерними є закони з використанням терміна «боротьба» з визначенням певного виду злочину. Фінський законодавець заклав принципи попередження та застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид правопорушення. Згідно з положеннями Кримінального кодексу Фінляндії, за вчинення дій, що можуть

кваліфікуватися як «корупція», передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років залежно від ступеня суспільної небезпеки правопорушення<sup>10</sup>.

Крім того, у деяких державах у протидії корупції активно використовуються різноманітні громадські організації. Зокрема, у Швеції незалежним моніторингом за рівнем корумпованості в тих чи інших сферах суспільства займається створена 1994 року громадська організація «Демократичний аудит», яка об'єднує провідних шведських політологів, економістів та інших науковців. Поряд із моніторингом стану розвитку демократичних свобод у шведському суспільстві ця організація займається і вивченням специфічних питань, у т.ч. пов'язаних із боротьбою з корупцією<sup>11</sup>.

Досвід боротьби з корупцією у Німеччині та Словаччині свідчить про ефективність задіяння громадськості для боротьби з корупцією. Зокрема, відомство кримінальної поліції федеральної землі Нижня Саксонія впровадило приймання анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини<sup>12</sup>.

Ще більш цікавим у цих питаннях для нас є досвід Польщі, у якій було створено Центральне антикорупційне управління (ЦАУ). Основною метою діяльності ЦАУ є боротьба зі зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої і майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. ЦАУ має переслідувати корупційну злочинність, ретельно перевіряти майнові декларації чиновників та працівників сфери самоуправління, стежити за спробами порушити заборону поєднання громадських (державних) функцій із господарською діяльністю. Незважаючи на те, що тестування на детекторі брехні формально є добровільним, тих, хто відмовиться від перевірки на ньому, не зараховують до ЦАУ. Керівнику ЦАУ дозволяють також, у разі потреби, періодично відправляти для перевірки на детекторі брехні кожного діючого співробітника служби. Ще однією особливістю цього органу є те, що це перша служба в історії сучасної Польщі, у якій буде законодавчо заборонено працювати колишнім співробітникам спецслужб Польської Народної Республіки<sup>13</sup>.

Підсумовуючи викладене вище, основною проблемою реалізації антикорупційної політики України на сучасному етапі є те, що в державі відсутні дієві механізми координації та взаємодії органів виконавчої влади у реалізації антикорупційних заходів. Декларативність більшості норм у поєднанні з низькою виконавською дисципліною не тільки не активізували процес протидії корупції, а й дозволили їй поширюватися.

Корупцію у сучасному світі слід сприймати не просто як одне з неминучих, супутніх цивілізації негативних явищ, а як зло, що реально загрожує соціальній безпеці держави.

Абсолютно подолати корупцію неможливо. Прийшло розуміння того, що привести в порядок соціальне середовище, де не було би місця для корупції, така сама утопія, як і побудова комунізму. Корупція така ж давня, як і соціальний порядок, що править життям людства. Боротьбу з корупцією обґрунтовано прирівнюють за складністю до боротьби з людськими гріхами, комбінацією яких (жадібність, заздрість, лінощі, невагомна жага насолоди) корупція по суті й є. Отже, йдеться про те, щоб максимально обмежити будь-які її прояви.

Адміністративно-превентивна протидія корупції потребує адекватного комплексного підходу до розробки дієвих антикорупційних механізмів, в основу функціонування яких мають бути покладені такі принципи:

- пріоритет заходів запобігання корупції та моральних заходів боротьби з нею;
- забезпечення (а не декларування) однакового доступу громадян до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування відповідно до рівня професійної підготовки та здібностей;
- неприпустимість прийняття нормативних актів, які допускають неоднозначне тлумачення;
- надання повноважень з протидії корупції різним правоохоронним органам;
- неприпустимість покладання на одного й того самого суб'єкта протидії корупції відповідальності за розробку і контроль за реалізацією заходів щодо протидії корупції;
- обов'язкова та періодична ротація кадрів державних службовців;
- неприпустимість обмеження доступу до інформації про факти корупції та здійснених заходів протидії.

Підвищення ефективності протидії корупції має базуватися на превентивних заходах, закріплених у першу чергу нормами адміністративного права. Саме правильна реалізація таких заходів дасть змогу відновити довіру населення до апарату державної влади, а це, у свою чергу, дасть можливість реалізовувати різного роду проекти державного значення за підтримки населення.

<sup>1</sup> Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія / М. І. Мельник – К.: Атіка, 2001. – С. 219.

<sup>2</sup> Законодавство України про боротьбу з корупцією: збірник законодавчих актів. – К.: Алерта; Центр учбової літератури, 2011. – С. 5.

<sup>3</sup> Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / укладач Л. О. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2000. – С. 757.

<sup>4</sup> Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М. І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2011. – С. 49.

<sup>5</sup> Офіційний вісник Президента України від 03.11.2011. – № 29. – С. 13. – Ст. 1139.

<sup>6</sup> Звіту про виконання рекомендацій Україною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minjust.gov.ua/0/anti\\_corruption\\_gresogep](http://www.minjust.gov.ua/0/anti_corruption_gresogep)

<sup>7</sup> Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007-2009, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uniter.org.ua/data/block/corruption\\_in\\_ukraine\\_2007-2009\\_2011\\_ukr.pdf](http://uniter.org.ua/data/block/corruption_in_ukraine_2007-2009_2011_ukr.pdf)

<sup>8</sup> Висновки європейської комісії щодо реалізації Європейської політики сусідства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu\\_uk\\_chronology/enp\\_report\\_2010\\_ukraine\\_uk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/enp_report_2010_ukraine_uk.pdf)

<sup>9</sup> Індекс сприйняття корупції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

<sup>10</sup> Юридичний радник № 1(15) Лютий 2007 Огляди та коментарі щодо досвідукраїн світу по боротьбі з корупцією/ Микола Бурлаченко, Олександр Шамара. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yurradnik.com.ua/stride/ur/index.php?m=authors&aut=402&art=437>

<sup>11</sup> Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm>

<sup>12</sup> Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/rizne/mizhnaradniy-dosvid-schodo-zapobigannya-ta-protidiyi-korupciyi.html>

<sup>13</sup> Там само.

#### Резюме

Робота присвячена питанням застосування адміністративно-превентивних заходів з метою запобігання корупції в Україні, перспективам застосування цих заходів з урахуванням міжнародного досвіду та рекомендацій міжнародних організацій.

**Ключові слова:** адміністративно-превентивні заходи, протидія корупції, міжнародний досвід протидії корупції.

#### Резюме

Робота посвящена вопросам применения административно-превентивных мер по предупреждению коррупции в Украине, перспективам применения этих мер с учетом международного опыта и рекомендаций международных организаций.

**Ключевые слова:** административно-превентивные меры, противодействие коррупции, международный опыт противодействия коррупции.

#### Summary

The work devoted to the application of administrative preventive measures to prevent corruption in Ukraine, prospects of these measures on international experience and recommendations of international organizations.

**Key words:** administrative and preventive measures, combating corruption, the international experience of combating corruption.

*Отримано 10.02.2012*

**Ю. О. ГЕЛИЧ**

*Юлія Олександрівна Гелич, кандидат юридичних наук, доцент Навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ*

## ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ДРУКОВАНИХ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Діяльність друкованих засобів масової інформації (далі – ЗМІ), що полягає у збиранні, творенні, редагуванні, підготовці інформації до друку та виданні друкованих засобів масової інформації з метою її поширення серед читачів, є одним із важливих видів інформаційної діяльності. А відтак – є предметом наукових досліджень представників інформаційного права України. Діяльність друкованих ЗМІ забезпечується самостійністю її суб'єктів у всіх видах відносин, пов'язаних із здійсненням їх прав і обов'язків; забороняється втручання в діяльність друкованих ЗМІ поза межами, визначеними Законом «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні».

На сьогодні науково-теоретичного і практичного значення набуває питання визначення суб'єктного складу діяльності друкованих ЗМІ в Україні, особливо в контексті розвитку новітніх інформаційних технологій, створення електронних ЗМІ.

У цьому напрямі дослідження здійснювали свої розробки провідні представники інформаційно-правової науки, зокрема, І. В. Арістова, І. Л. Бачило, В. М. Брижко, В. М. Бутузов, Р. А. Калюжний, А. І. Марушак, О. В. Олійник та інші.

Однак зазначені та інші дослідники не розкривають питання правового статусу суб'єктів діяльності друкованих ЗМІ в Україні. З огляду на це, можна стверджувати, що існує необхідність наукового дослідження цього питання.