УДК 328.185(477)

Побережный В.В.,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины;
аспирант кафедры государственного управления и менеджмента
(г. Киев, Украина)

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В статье исследованы основные аспекты применения организационных направлений предотвращения и противодействия коррупции, определена специфика таких направлений, исследованы особенности правоприменения в сфере конфликта интересов и воспитания антикоррупционной политики.

Ключевые слова: органы государственной власти, коррупция, предотвращение коррупции, организационные направления.

Несмотря на все усилия государственной власти и общественных организаций, уровень коррупции в Украине остается неприемлемо высоким.

Это явление настолько распространено в украинском обществе и имеет такие негативные социальные, экономические и политические последствия, что требует со стороны государственной власти серьезного отношения к определению комплекса действий, направленных на его преодоление. Коррупция деформирует и делает неэффективным государственное управление, деморализует общество и в целом тормозит его развитие.

Результаты различных исследований свидетельствуют, что масштабы криминализации и коррумпированности власти в Украине имеют тенденцию к неуклонному росту, достигая критической точки, за которой возможны потеря всех рычагов управления государством со стороны легитимной власти, распад государственных институтов и прекращение демократического развития государства.

Причинами такой ситуации является неэффективность государственной политики в сфере противодействия коррупции, а также отсутствие реальных действий, направленных на реформирование системы органов государственной власти.

Поэтому важнейшее значение приобретает совершенствование организационных направлений предотвращения и противодействия коррупции в органах государственной власти.

Сложность исследования явления коррупции в органах государственной власти заключается в том, что данный институт является комплексным и исследуется учеными не только в сфере государственного управления, но и юристами и экономистами. В области государственного управления проблема коррупции в органах государственной власти исследовалась такими учеными, как В.Б. Аверьянов, С.Д. Дубенко, Т.В. Мотренко, Н.Г. Нижник, А.Ю. Оболенский, В.Н. Олуйко, С.М. Серегин, В.А. Щербань и др.

Под направлениям предотвращения и противодействия коррупции в органах государственной власти, по нашему мнению, необходимо понимать совокупность действий уполномоченных органов, должностных лиц, общественности, направленных на обеспечение соблюдения в сфере предотвращения и противодействия коррупции в органах государственной власти. В свою очередь, основными видами таких направлений являются именно организационные направления противодействия коррупции.

Одним из организационных направлений является ограничение по работе родственников и близких лиц в системе органов государственной власти. Необходимость и целесообразность включения в закон нормы об ограничении работы родственников и близких лиц обусловлена осознанием того, что в обществе не должно быть никаких сомнений в порядочности (добродетели) публичной службы и места для непотизма и кумовства. В процессе принятия решений, совершения действий или бездействия публичным служащим должны быть исключены любые частные интересы.

Ограничения работы родственников и близких лиц предусматривают следующие запреты:

1) невозможность работы в непосредственном подчинении близких лиц;

2) невозможность непосредственного подчинения в связи с исполнением полномочий близким им лицам;

3) необходимость уведомления руководства органа, на должность в котором они претендуют, о работающих в этом органе близких им лиц;

4) в пятнадцатидневный срок со дня возникновения указанного подчинения такие лица обязаны устранить обстоятельства, которые его обусловили;

5) если эти обстоятельства добровольно не устранены, в месячный срок со дня возникновения указанных обстоятельств такие лица подлежат переводу на другую должность, которая исключает непосредственное подчинение. Если перевод невозможен, то происходит увольнение с занимаемой должности.

Статьей 7 Закона «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» [1] устанавливается ограничение относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности лицам, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, а именно:

— заниматься другой оплачиваемой или предпринимательской деятельностью (кроме преподавательской, научной и творческой деятельности, медицинской практики, инструкторской и судейской практики по спорту), если иное не предусмотрено Конституцией или законами Украины;

— входить в состав органа управления или наблюдательного совета предприятия или организации, имеющей целью получение прибыли (кроме случаев, когда лица осуществляют функции по управлению акциями (долями, паями), которые принадлежат государству или территориальной общине, и представляют интересы государства или территориальной общины в совете общества (наблюдательном совете), ревизионной комиссии хозяйственного общества), если иное не предусмотрено Конституцией или законами Украины.

Так, например, для решения вопроса о возможности должностного лица быть учредителем (участником) предприятия (юридического лица) следует исходить из положений Хозяйственного кодекса Украины [2]. Так, согласно статье 63 ХК в Украине в зависимости от способа образования (учреждения) и формирования уставного фонда действуют унитарные и корпоративные предприятия, которые могут образовываться как учредителем, так и учредителями соответственно.

Унитарное предприятие создается одним учредителем, который выделяет необходимое для этого имущество, формирует соответственно закону уставный фонд, не разделенный на доли, паи, утверждает устав, распределяет доходы непосредственно или через руководителя, который им назначается, руководит предприятием и формирует его трудовой коллектив на принципах трудового найма, решает вопрос реорганизации и ликвидации предприятия.

Основание частным лицом унитарного предприятия является хозяйственной деятельностью, рассматривается как предпринимательская деятельность этого лица. Согласно статье 42 ХК Украины, предпринимательство — это самостоятельная, инициативная, систематическая, на собственный риск хозяйственная деятельность, осуществляемая субъектами хозяйствования (предпринимателями) с целью достижения экономических и социальных результатов и получения прибыли.

Знание учредителем (участником) корпоративных прав в таких хозяйственных обществах, как акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью и общество с дополнительной ответственностью, предусматривает безусловное вхождение их владельцев в управленческий орган — общее собрание, в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 7 Закона «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» запрещается лицам, уполномоченным на выполнение функций государства и местного самоуправления.

Основание уполномоченным лицом унитарного частного предприятия или участие в полном товариществе или в качестве полного участника в коммандитном обществе является предпринимательской деятельностью, что в свою очередь является нарушением пункта 2 части первой статьи 7 указанного Закона.

Проверка наличия корпоративных прав проводится:

— Государственной регистрационной службой Украины — в отношении лиц, претендующих на занятие должностей в министерствах, других центральных органах исполнительной власти или в других государственных органах, кроме их территориальных органов или подразделений;

— регистрационными службами главных управлений юстиции Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым, в областях, городах Киеве и Севастополе — относительно лиц, претендующих на занятие должностей в территориальных органах или подразделениях министерств, других центральных органов исполнительной власти или других государственных органов, органах власти Автономной Республики Крым, местных государственных администрациях, органах местного самоуправления.

Проведение проверки осуществляется на основании запроса соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления, к которому прилагаются копии: письменного согласия кандидата на проведение специальной проверки; автобиографии; паспорта.

Проверка осуществляется путем поиска сведений о корпоративных правах лиц, претендующих на занятие должностей, связанных с выполнением функций государства или местного самоуправления, в Едином государственном реестре юридических лиц и физических лиц — предпринимателей.

Особое внимание также целесообразно сосредоточить на направлениях урегулирования конфликта интересов. Служение общественным интересам — это главная задача правительства и государственных учреждений. Граждане ожидают честного, справедливого и беспристрастного выполнения должностными лицами государственных органов своих функциональных обя-

занностей. Общество все чаще выражает надежду, что правительство будет создавать такие условия, при которых частные интересы, деловые и иные связи государственных чиновников не смогут компрометировать механизм принятия государственных решений или подрывать авторитет системы государственного управления. Общество постоянно повышает уровень требований к правительству, так как неэффективное урегулирование конфликтов интересов государственных должностных лиц может подорвать доверие граждан к органам государственной власти.

В ряде государств на законодательном уровне конфликт интересов определяется в соответствии с рекомендацией ОЭСР (OECD) по принципам управления конфликтом интересов в публичной службе, согласно которым конфликт интересов — это конфликт между публично-правовым долгом и частными интересами государственного должностного лица, когда последнее имеет интересы, вытекающие из его статуса как частного лица, которые способны неправомерным образом повлиять на выполнение этим публичным должностным лицом его официальных обязанностей [3, с. 6].

Впервые о конфликте интересов было упомянуто в Общих правилах поведения государственного служащего. Соответственно в п. 3.1 Общих правил государственный служащий обязан в пределах своих полномочий принимать меры по недопущению конфликта интересов, а именно любой возможности возникновения реальных или таких, которые кажутся реальными, противоречий между его частными интересами и его служебными полномочиями, наличие которых может повлиять на объективность или непредвзятость принятия решений, а также на совершение или несовершение действий при исполнении предоставленных ему служебных полномочий. В Общих правилах речь идет не только о реальном, уже существующем конфликте, но и о мнимом конфликте, то есть о ситуации, которая создает подозрение в возможности непреднамеренных действий со стороны публичного служащего [4].

Однако Общие правила имеют ограниченную сферу действия и не содержат действенных механизмов урегулирования конфликта интересов на государственной службе как важного средства предотвращения коррупции. Положительным в этом направлении стало принятие Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции».

В ст. 1 Закона дано точное определение понятия «конфликт интересов», согласно которому это «противоречие между личными интересами лица и его служебными полномочиями, наличие которого может повлиять на объективность или непредвзятость принятия решений, а также совершение или несовершение действий при исполнении предоставленных ему служебных полномочий». Конфликт интересов возникает из-за наличия у публичного служащего корыстного стремления воспользоваться властью с нарушением норм профессиональной этики. Конфликт интересов относят к внутриличностным конфликтам публичного служащего [5, с. 11]. В основе конфликта интересов лежит конфликт между законом и личной заинтересованностью, между нравственно правильным и нравственно неправильным с точки зрения общественной морали, профессиональной этики [5, с. 17].

Как правило, следствием конфликта интересов является получение публичным служащим выгоды лично для себя, своей семьи или своих друзей вопреки интересам государства. Именно этот момент является главным при определении понятия коррупции в Законе Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции»: «использование лицом, указанным в ч. 1 ст. 4 этого Закона, предоставленных ему служебных полномочий и выгоды или принятие обещания / предложения такой выгоды для себя или других лиц или соответственно обещание / предложение или предоставление неправомерной выгоды лицу, указанному в ч. 1 ст. 4 этого Закона, или по его требованию другим физическим или юридическим лицам с целью склонить это лицо к противоправному использованию предоставленных ему служебных полномочий и связанных с этим возможностей» (ч. 1 ст. 1). Поэтому, по нашему мне-

нию, целесообразно доработать и принять нормативно-правовые акты, необходимые для усовершенствования системы государственной службы в Украине, в частности Кодекс добропорядочного поведения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, органов местного самоуправления, который должен базироваться на положениях Морального кодекса Совета Европы, других международно-правовых актов в этой сфере.

Вред публичным интересам наносит не только реальный (существующий) конфликт, но и потенциальный (частный интерес в соответствующей сфере), именно такой конфликт порождает недоверие к публичному служащему и подозрения в причастности к совершению коррупционного деяния.

Например, в ст. 29а Закона о государственном служащем Болгарии предусмотрено: «Государственный служащий не должен участвовать в обсуждении, подготовке и принятии решений, если он или связанные с ним лица заинтересованы в принятии таких решений или имеют отношения с заинтересованными лицами, вызывает обоснованные сомнения в беспристрастности такого служащего». Законодатель подчеркивает обоснованность существования сомнений в объективности действий публичного служащего. Такой подход отражен в законодательстве о публичной службе других стран, что является весомым фактором в предотвращении возникновения коррупции. Таким образом, конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность публичного служащего может повлиять на объективность выполнения им служебных полномочий, при которой существует возможность возникновения противоречия между личным интересом публичного служащего и публичными, что может поставить под сомнение справедливость принятого решения или совершения публичным служащим других действий [6, с. 610].

Общие требования к поведению лиц, которые могут быть субъектами коррупционных правонарушений, которыми они обязаны руководствоваться при исполнении своих служебных полномочий, основания и порядок привлечения к ответственности за нарушение этих требований устанавливаются в законодательстве. Специальные требования в зависимости от характера деятельности и полномочий могут устанавливаться законодательством, регулирующим данную деятельность, также есть возможность закрепления норм профессиональной этики и других требований относительно осуществления отдельных видов деятельности в кодексах поведения предпринимателей, представителей соответствующих профессий.

По нашему мнению, в росте проявлений коррупции виноваты не только лица, выполняющие властные полномочия, но и граждане, которые готовы распространять коррупцию для использования ее в собственных интересах. Особую роль в преодолении коррупционных проявлений играет образование и воспитание граждан, поскольку сознание современного человека имеет общественный характер, — человек подсознательно постоянно соотносит свое поведение, образ жизни с общепринятыми в обществе моделями. По нашему мнению, важным социальным аспектом предотвращения коррупции является формирование у граждан негативного отношения к коррупции и усиление их антикоррупционной мотивации. Достижение этой цели предполагает постановку и выполнение, в частности, таких задач, как:

1) воспитание у граждан высоких нравственных ценностей;

2) повышение уровня правового сознания населения, особенно в части знания гражданами своих прав и свобод, механизма их реализации и правовых способов защиты, является обеспечением конституционного права граждан знать свои права и обязанности, а также реализовывать или выполнять их;

3) знание должностными лицами органов государственной власти и органов самоуправления своих полномочий и правовых последствий злоупотребления ими;

4) выработка стойкой психологической установки по позитивности правомерного способа жизни;

5) создание атмосферы общественной нетерпимости к коррупционным формам

поведения и общественного осуждения лиц, совершивших коррупционные деяния;

6) преодоление пассивности общества по противодействию коррупции как угрозы национальной безопасности, реальной угрозы каждому члену общества и привлечение широких слоев населения к активному участию в антикоррупционной деятельности.

Для этого следует распространять среди различных социальных, возрастных, образовательных, культурных слоев украинского народа идею нетерпимости к проявлениям коррупции, преимуществ правомерного поведения, непосредственной зависимости успешности каждого гражданина Украины от уровня личной правосознания.

Подытоживая, необходимо отметить, что обеспечение эффективного функционирования организационных направлений предотвращения и противодействия коррупции будет способствовать обеспечению системного подхода в реализации национальной антикоррупционной стратегии, повлечет совершенствование национальных законодательных актов в этой сфере, а также улучшит состояние координации мероприятий по предотвращению и противодействию коррупции путем создания и внедрения механизма координации деятельности органов исполнительной власти и неправительственных организаций по вопросам реализации международных проектов технической помощи в сфере противодействия коррупции, механизмов мониторинга и контроля за их надлежащим исполнением.

Библиографический список

1. Про засади запобігання та протидії корупції: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 09.04.2012 р. [Електронний ресурс] Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0014323-12

2. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року // ОВУ. 2003. № 11. Ст. 462

3. Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід). Інформаційно-довідковий матеріал. Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. 2011. 33 с.

4. Янюк Н. Конфлікт інтересів як причина корупції на публічній службі: правові засоби запобігання і протидії // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2012. Випуск 55. С. 139 — 146

5. Тимофеева Л.Н. Конфликы на государственной службе: проблемы управления (Основы государственно-административной конфликтологии): учебно-методическое пособие. — М.: Изд-во РАГС, 2009. — 256 с.

6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.

Poberezhnyi V.V., e-mail: davivo04@gmail.com
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; graduate student of the department of public administration and management (Kiev, Ukraine)

PROBLEMS OF APPLICATION OF ORGANIZATIONAL DIRECTIONS OF PREVENTION AND COUNTERACTION OF CORRUPTION IN GOVERNMENT

In the paper the basic aspects of organizational directions of prevention and counteraction of corruption are studied, specificity of these areas is defined, peculiarities of the law enforcement of interest and anti-corruption education policy in the field of conflict are examined.

Key words: public authorities, corruption, prevention of corruption, organizational directions.