

Тема 3: Особливості протидії корупційних правопорушень засобами адміністративного права

Правова й доктринальна основа протидії корупційним правопорушенням засобами адміністративного права.

Зміст адміністративно-процесуальних етапів доведення корупційного правопорушення та превенції цих правопорушень

Проблеми доказування корупційного правопорушення та досягнення мети покарання винних і попередження корупційних правопорушень в межах ресурсів адміністративного права

Позитивний зарубіжний досвід з питань протидії корупційним правопорушенням засобами адміністративного права

Пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань протидії корупційним правопорушенням засобами адміністративного права.

Створення значної кількості правоохоронних органів довгий час сприймалось як надійна гарантія на шляху підтримання публічної безпеки і порядку в державі. Також В. А. Завгородній вважає, що аналіз результатів діяльності вказаних суб'єктів у зарубіжних країнах довів хибність такої концепції, оскільки вона не принесла очікуваних результатів для суспільства. Надія на оперативність правоохоронних органів не справдилась, що призвело до активізації діяльності громадських інститутів, які все більше долучаються до протидії різним негативним соціальним проявам, в тому числі корупції. Водночас не випадково у більшості країн світу при здійсненні правоохоронної діяльності наголос ставиться на профілактиці правопорушень за участі громадськості, адже як показує досвід значно легше і дешевше для держави і платників податків витратити зусилля та кошти на запобігання правопорушенням, аніж на їх розкриття після вчинення. Огляд результатів діяльності громадських об'єднань в країнах західної Європи свідчить про те, що в їх складі працюють громадяни, які займають активну громадянську позицію. До того ж, багато з них – у минулому співробітники

правоохоронних органів, чий досвід, знання та кваліфікація дозволяють якісно та продуктивно налагодити взаємодію з поліцією та іншими правоохоронними органами, знайти спільну мову з мешканцями міста, чітко узгоджувати питання з представниками інших громадських організацій та органами місцевого самоврядування. Розглядаючи громадські ініціативи у сфері протидії корупції країн Західної Європи, перед усім уважаємо за необхідне висвітлити позитивний досвід тих держав, що за рейтингом міжнародної неурядової організації «Транспаренсі Інтернешнл» постійно входять в першу двадцятку найбільш некорумпованих у світі, а саме: Швеції, Нідерландів та Данії. В зазначених країнах корупція на низовому рівні майже відсутня. Це пояснюється тим, що в громадській свідомості образ чиновника ототожнюється з людиною, яка виконує важливі функції – проводить політику держави і обслуговує населення. Корупція сприймається урядами цих країн як серйозна проблема національної безпеки, оскільки вона розглядається як внутрішня та зовнішня загроза. Важливо, що зусилля щодо обмеження корупції в цих країнах, як правило, інституціолізовані і вражають за своїми масштабами. Так, наприклад, система протидії корупції в Нідерландах охоплює такі процедурні та інституціолізовані заходи:

а) постійна звітність і гласність у питаннях виявлення корупції і обговорення наслідків – покарань за корупційну діяльність;

б) розробка системи громадського моніторингу можливих точок виникнення корупційних дій у державних організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, що знаходяться в цих точках, за допомогою участі громадськості;

в) всі матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не зачіпають систему національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними громадськості;

г) неабияку роль у протидії корупції відіграють засоби масової інформації, які висвітлюють випадки корупційних проявів та проводять незалежні журналістські розслідування. Разом з тим до протидії корупції у європейських державах активно залучаються громадські організації.

Зокрема, у Швеції незалежним моніторингом за рівнем корумпованості в тих чи інших сферах суспільства займається створена в 1994 р. громадська організація

«Демократичний аудит», яка об'єднує в собі провідних шведських політологів, економістів та науковців. Поряд із моніторингом стану розвитку демократичних свобод у шведському суспільстві, ця організація займається вивченням і інших актуальних питань, у тому числі пов'язаних із протидією корупції. Незалежний моніторинг рівня корумпованості в тих чи інших сферах суспільства здійснює шведська громадська організація «Інститут проти хабарів», заснована ще в 1923 році. Маючи фінансування від бізнес-організацій та Стокгольмської торгової палати, В останні роки Інститут все більше зосереджується на детальному роз'ясненні громадянам тонкощів антикорупційного законодавства]. Варто відзначити, що в країнах західної Європи активно впроваджуються програми антикорупційної освіти із залученням до цих процесів інституцій громадянського суспільства.

Так, в Австрії за участю представників громадських організацій використовується неформальний підхід до антикорупційної освіти в навчальних закладах як основа виховання нульової толерантності до корупції. Австрійська система освіти відома тим, що включає безліч курсів, спрямованих на виховання незалежного судження і соціальної відповідальності у школярів та студентів. Юних громадян готують до участі в економічному і культурному житті Австрії, Європи і світу. Розуміння феномену корупції, юридичних і етичних аспектів протидії корупції доносяться до слухачів так, щоб вони не сприймалися абстрактно, але і використовувалися при входженні молодих громадян в доросле активне життя. Тобто, щоб бути ефективною в антикорупційній освіті застосовується комплексний підхід, що включає різноманітність методик. До такого висновку прийшло і Австрійське Федеральне Бюро по протидії корупції. Співробітники бюро спільно з представниками багатьох громадських організацій розробили проект «Антикорупційний тренінг» для дітей від 14 до 18 років. Пілотна версія стартувала ще влітку 2012 року, після чого вона була доповнена думками самих учнів і експертів - психологів, соціологів, юристів, кримінологів і викладачів. Метою проекту стало ознайомлення дітей з методами протидії корупції, поняттям «економічні злочини», юридичною основою боротьби з корупцією. Дітям демонструвалися моделі поведінки у разі зіткнення з проявами

корупції і роль громадянина в протидії цьому феномену. Семінари розвивали у дітей ораторські і соціальні здібності. У рамках теоретичної частини залученими представниками громадськості пояснювалися значення терміну «корупція», її форми (ситуативні і структурні), причини і наслідки корупції, а також особливості діяльності інституцій, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією. Тренінг розділили на вісім уроків по сорок п'ять хвилин, а їх зміст був розроблений з урахуванням підготовки школярів. Тренінг складався з презентацій, опитувачів і демонстрації фільму про корупцію, за якими йшли групові і пленарні дискусії. На завершення проводилися бліцопитування школярів. У програму були також включені інтерактивні завдання. У іншій практичній частині тренінгу школярам були запропоновані ігри по ролях: для кожної ігрової ситуації школяр витягав картку, на якій йому пояснювалася роль. Після програвання сценки учні повинні були описати поведінку кожного з учасників, визначити, чи можна віднести його до корупції і як могли б по-іншому поводитися учасники кейсу. У кінці тренінгу учні Австрійських шкіл отримали опитувачі, які включали інформацію, вивчену в ході теоретичної частини тренінгу. Учасники повинні були дати визначення корупції, пояснити її причини і наслідки, у тому числі юридичні, а також розповісти, в чому полягає діяльність Бюро по боротьбі з корупцією. Завданням цього тренінгу було підвищення громадянської відповідальності старшокласників, розуміння в питаннях прав людини і громадянського обов'язку. Проведений тренінг згодом проводився для більш молодшої аудиторії – дітей від 10 до 14 років. Підводячи підсумки, зауважимо, що європейські практики антикорупційної освіти за участю громадськості включають в себе два підходи, а саме: 1) формальний; і 2) неформальний. Очевидно, що обидва однаково важливі, особливо якщо йдеться про школярів. Неформальний підхід є важливим і в програмах, розрахованих на студентів, оскільки він дозволяє відчувати реальність аналізованого явища і краще розібратися в його наслідках. Ефективність впливу таких програм складно виразити через статистичні показники, або показати, як саме вони вплинули на рівень корупції в тій або іншій країні Європи. Однак безсумнівним є те, що виховання дітей у дусі несприйняття корупції з самого малку є одним із основних чинників запобігання проявам корупції у майбутньому.

Система державних закупівель в Республіці Казахстан, за Н. А. Катаєв, за даними правоохоронних органів є найбільш корумпованою. У цій сфері учасники розгортають жорстоку конкуренцію, в зв'язку з перспективою отримання прибутку. Кожен учасник хоче отримати вигоду і неважливо, яким способом - шляхом демпінгу або шляхом дачі хабара (так званого «відкату»). Багато в чому причина таких явищ криється в нерозвиненості приватного сектора. У Казахстані більшість приватних компаній сильно залежать від державних закупівель, тому що вони існують тільки на цих контрактах. На жаль, подібна проблема притаманна всім країнам, що розвиваються. Корупція в системі державних закупівель призводить до колосальних втрат для будь-якої країни. Аналіз показує, що причини, що створюють умови для розвитку корупції в системі державних закупівель є: великі дискреційні повноваження замовників, відсутність належного контролю, а також слабе регулювання правової системи. Щодо правової системи Казахстану слід зазначити, що до сих пір норми законодавства прописуються загальними рисами, часом зовсім незрозумілі, немає уточнень, надмірно багато посилянь і т.д. Однак все це відбувається не через відсутність в Казахстані професійних юристів і експертів, а через свідомого впровадження «слабких» законів, які вигідні окремим державним службовцям, який перебуває при владі і мають можливість управляти процесом державних закупівель. Професор К. Расмо вважає, що закони і норми у посткомуністичних країнах на практиці працюють рідко через відсутність механізмів застосування і політичної волі. На її думку, корупція складна, і до неї краще підійти шляхом об'єднання багатьох ракурсів і методологічних інструментів. Заходи протидії повинні містити в собі концептуальні рішення у всіх сферах суспільного життя. Адже корупція є не тільки в сфері державних закупівель, а й в суміжних галузях, тісно пов'язаних з нею. Неможливо викоринити корупцію тільки удосконаливши лише законодавство про державні закупівлі. На сьогоднішній день практикою протидії корупції в державних закупівлях вироблені чотири основні підходи: психологічні методи; технічні методи; регламентація процесів; репресивні заходи. Однак зазначені традиційні заходи показали, що вони не зовсім ефективні. У науковій літературі про важливість застосування методів відзначали багато вчених.

В.В. Луньов в якості ефективних методів запропонував наступні напрямки:

- заходи, що підвищують складність скоєння злочину;
- заходи, що знижують ризик при вчиненні злочинів;
- заходи, що знижують вигідність від вчинення злочинів. У число заходів,

що перевищують труднощі здійснення корупційних злочинів, включаються: система ретельної перевірки співробітників при прийомі на роботу, обмеження дискреційних повноважень, неухильне вимога гласності, відкритості та публічності прийняття відповідних рішень, підконтрольність прийнятих посадовими особами рішень, підзвітність державних службовців, регулярна ротація службовців, заборона на участь посадової особи в заходах, в яких він має фінансовий інтерес. Заходи, що знижують ризик при скоєнні злочинів, можуть виражатися: у відкритому доступі ЗМІ до відповідної інформації, в планових і раптових аудиторських перевірках і ревізіях, в обов'язковому і перевіряється декларування майна посадової особи і його близьких, в особистій відповідальності за прийняття рішень, в організації власної служби безпеки, в наявності системи внутрішнього телебачення, заборонах на отримання дорогих подарунків і звітності про них, в заохоченні співробітників і підтримки осіб, що викривають корупціонерів. До заходів, що зменшують вигідність від вчинення злочинів, - це введення системи справедливої оплати праці та інших благ для державних службовців, заохочення за чесність, обов'язкове звільнення з посади при здійсненні антикорупційних правил, відсутність посадової імунітету, можливості для кар'єрного зростання, гідні умови виходу на пенсію і т.п. Деякі вчені вважають, що важливе місце в протидії корупції займає вільна преса і контроль з боку громадянського суспільства. Професор К. Расмо справедливо зазначає, що в демократичних державах корупція завжди знаходиться під пильною увагою преси.

Ми згодні з думкою, що незалежна преса є ефективним інструментом в боротьбі з цим явищем. Їх завдання полягає не просто в інформуванні громадськості про виявлені факти корупції, але і в тому, щоб сприяти в реалізації антикорупційної програми, інформувати суспільство про успіхи держави, формувати у громадян антикорупційне поведінку, закріплювати у них вищі, правильні моральні цінності. ЗМІ демонструє суспільству приховані механізми корупції, позбавляючи її сприятливого підґрунтя для розвитку і поширення (проведення журналістських розслідувань фактів корупції і переказ їх гласності,

що має доводити тву і корупціонерам невідворотність покарання за неправомірні діяння). Тісно співпрацюючи зі структурами громадянського контролю, ЗМІ виконують інформаційно-просвітницьку функцію і мають профілактичну спрямованість. Важливу роль у протидії корупції відіграє громадський контроль. Професори І.І. Смотрицкая і С.І. Черних вірно відзначають, що на ринку державних закупівель поряд з державою і підрядником державних контрактів повинен з'явитися третій рівноправний суб'єкт - суспільство як кінцевий споживач товарів, робіт, послуг, що володіє всією повнотою функцій, в тому числі контролю за економічністю і результативністю витрат. На думку О.Б. Філіпець «силами тільки державних органів влади в сфері державних закупівель корупцію не можна викоринити або ж помітно знизити ... У зв'язку з цим, дуже важливими є зусилля інститутів громадянського суспільства. Для зазначених цілей повинні бути сформовані спеціальні громадські комісії, які б наділені широкими повноваженнями в частині контролю за витрачанням бюджетних коштів на кожному етапі процедури закупівель ». Для боротьби з корупцією слід широко залучати громадськість, населенню повинно бути роз'яснено, що з корупцією потрібно боротися спільно. Таким чином, проведене дослідження дозволило нам сформулювати заходи протидії корупції в сфері державних закупівель, розділивши їх на 2 групи: загальні та спеціальні.

До загальної групи належать: політична та економічна незалежність замовника (організатора держзакупівель); чітка регламентація законів; громадська доступність; незалежність засобів масової інформації; прозорість і відкритість державних органів; підзвітність державних органів перед населенням.

До спеціальної групи належать: автоматизація електронних державних закупівель; централізація державних закупівель; виняток дискреційних повноважень замовників; підвищення заробітної плати і гідні пенсійні відрахування замовникам; підвищення додаткових надбавок за чесність служби; заохочення за повідомлення про корупційні факти; відкритість і прозорість конкурсних процедур.