

ність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника. На превеликий жаль, у системі надання публічних послуг в Україні є суттєві (навіть, значні) недоліки. По-перше, населення не має необхідної, достовірної, і, взагалі, повної інформації про цей процес (процедуру). По-друге, не використовуються усі можливості для отримання послуг у разі такої необхідності (наприклад, усі можливості мережі Інтернет – від пошуку необхідної інформації на сайті до он-лайн консультування і отримання відповідей на електронну пошту). Спілкування ведеться старими методами, через особисті контакти на прийомі, рідше – за допомогою телефонного консультування, мережу Інтернет. Звідси впливає і велика кількість зауважень громадян на черги, витрати часу, грубість і неповагу. Не

останню роль відіграє і проблема обтяжливого бюрократичного порядку отримання публічних послуг, вимагання від громадян довідок та інших документів. У цьому напрямку суттєво покращить якість надання публічних послуг такий вид діяльності, як електронний документообіг. Це, насамперед, зекономить час отримання послуги, дозволить уникнути зайвої бюрократизації, а також вирішить проблему матеріальних затрат, як з боку пересічного громадянина, так і з боку держави. Поки ж ті опитані, які протягом року отримували публічні послуги, залишаються незадоволеними якістю даного процесу і намагаються вирішувати свої питання не тільки законними методами, а й із залученням «додаткових варіантів» – від зв'язків до хабарів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 року № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
4. Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія і практика застосування : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
5. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : Дис. ... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 / В. П. Тимошук. – К., 2009. – 214 с.

УДК 342.56:349.22

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СУДОВІЙ ВЛАДІ У ЗВ'ЯЗКУ З НАБРАННЯМ ЧИННОСТІ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

CORRUPTION RISKS IN THE JUDICIARY, DUE TO THE ENACTMENT OF THE LAW UKRAINE „ON CIVIL SERVICE”

Логвиненко М.І.,
к.ю.н., доцент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Дігтяр А.О.,
студентка
Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

У статті досліджено корупційні ризики у судовій владі крізь призму правового статусу судді та помічника судді, у зв'язку з набранням чинності нового Закону України «Про державну службу». Виявлення корупційних ризиків є важливою передумовою превентивної діяльності компетентних органів держави. Правове регулювання будь-якої сфери службової діяльності повинно максимально створювати умови для подолання корупції та унеможливити її існування.

Ключові слова: корупція, корупційний ризик, державна служба, публічна служба, державний службовець, суддя, помічник судді.

В статье исследованы коррупционные риски в судебной власти через призму правового статуса судьи и помощника судьи, в связи с вступлением в силу нового Закона Украины «О государственной службе». Выявление коррупционных рисков является важной предпосылкой превентивной деятельности компетентных органов государства. Правовое регулирование любой сферы служебной деятельности должно максимально создавать условия для преодоления коррупции и исключать ее существование.

Ключевые слова: коррупция, коррупционный риск, государственная служба, публичная служба, государственный служащий, судья, помощник судьи.

The article examines the risks of corruption in the judiciary in the light of the legal status of judges and assistant referee, in connection with the entry into force of the new Law of Ukraine «On civil service». Identification of corruption risks is an important prerequisite for preventive activities of the competent bodies of the state. Legal regulation of any field service activity should as much as possible to create the conditions to overcome the corruption and to exclude its existence.

One of the main directions in the field of corruption prevention is to identify corruption risks that may arise in the professional activity of judges or other court employees, and eliminate conditions and their causes. Corruption risk being the first prerequisite of corruption, and its main characteristic is that it is a reflection of the imperfect legal regulation of relations arising in the implementation of state and official duties of civil servants. Most often it is legal gaps contribute to the fact that the risk of corruption. In turn, to the risks of corruption in the judiciary associated with professional official activities, must include the likelihood of corruption offenses or acts of corruption that may be due to: failure to observe obligations and prohibitions and restrictions established by law for the position judges, assistant judges; implementation authority in the exercise of professional activity of the judge or other officer of the court.

Key words: corruption, corruption risk, civil service, public service, civil servant, judge, assistant judge.

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в професійній діяльності суддів чи інших працівників суду, а також усунення умов і причин їх виникнення. Корупційний ризик є найпершою передумовою виникнення корупції, і головна його характеристика полягає в тому, що він є відображенням недосконалого правового регулювання тих відносин, що виникають у сфері реалізації державної влади та посадових повноважень державних службовців. Частіше всього саме законодавчі прогалини сприяють тому, що виникає ризик корупції. У свою чергу, до корупційних ризиків у судовій владі, пов'язаних з професійною службовою діяльністю, необхідно віднести ймовірність вчинення корупційних правопорушень чи дій, пов'язаних з корупцією, що може бути наслідком: недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, установлених законом для посади судді, помічника судді; реалізації повноважень при здійсненні професійної діяльності судді чи іншого працівника суду.

Проблема боротьби з корупцією сьогодні залишається однією з найбільш обговорюваних та гострих питань українського суспільства. Більшість науковців приділяє увагу корупційним ризикам в державній службі в цілому (Побережний В. В.), в органах внутрішніх справ (Шатрава С. О.), але на сьогодні не розглянуто питання корупційних ризиків у судовій владі. Багато науковців ведуть мову про боротьбу з корупцією у судовій владі, але, не досліджуючи, що сприяє початковому виникненню корупційних ризиків.

Науковцями неодноразово піднімалося питання про боротьбу з корупцією у судовій владі, про високий рівень корумпованості судів тощо, але на сьогодні й досі не досліджувалося питання корупційних ризиків, що існують в чинному законодавстві України, і які сприяють існуванню корупції в судовій системі.

Судова влада як одна із самостійних гілок наділена повноваженнями у боротьбі з корупцією шляхом здійснення правосуддя. Проте корупція вразила і судову гілку влади, тому питання боротьби з корупцією стосується і боротьби з нею в судовій владі. Однією з передумов, першопричин виникнення корупції як у судовій владі, так і в системі державного управління є корупційні ризики, що виникають через неналежний рівень правового регулювання державної служби. У процесі реформування правосуддя, антикорупційних реформ в державі деякі норми призводять до розбіжностей у правовому регулюванні, створюючи тим самим можливість виникнення корупції. Дмитрієв Ю. В. пропонує під корупційним ризиком розуміти «сукупність умов та факторів, що закладені у системі державного управління та які визначають можливість виникнення корупційної поведінки і створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави» [2, с. 93].

Передумовами виникнення і підґрунтям для існування корупції в судовій системі, на думку Соловйова В. М., є дисбаланс між законодавчо закріпленою незалежністю суддів і залежністю суду від впливу з боку представників законодавчої, виконавчої влади і бізнесу з метою отримання контролю, лобювання вузько корпоративних цілей; матеріально-фінансова залежність судової влади від інших органів державної влади; неналежне кадрове забезпечення та недофінансування судів з боку держави. Аналіз статистичних даних проведених опитувань засвідчив, що масштаби поширення корупції в судовій системі досить значні. Переважна більшість українців (63%) вважає корупцію у цій сфері дуже поширеною, а затягування судового розгляду та безкарність суддів – найбільшою проблемою корупції в судовій гілці влади. Формами корупційних правопорушень є вимагання з боку працівників суду, використання особистих зв'язків і добровільне пропонування хабара громадянами, які сприймають корупцію як звичайний ринковий механізм [9, с. 129].

На думку Бондарчука О. Г., 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 [1, с. 84].

При цьому під корупцією ми розуміємо використання особою, зазначеною у Законі України «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у Законі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. А корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене визначеною у Законі особою, за яке встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. І законодавець додає нове поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», яким визначено діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене визначеним законом колом осіб, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [6].

На думку автора, з набранням чинності нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (набрання чинності з 01 травня 2016 року) [5] у судовій системі виникли деякі корупційні ризики, пов'язані з правовим статусом судді та помічника судді.

Так, п. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» зазначено, що сфера дії даного закону не поширюється на суддів. А в п. 2 ст. 1 визначено поняття державного службовця, яким відповідно є «громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [5]. Не зрозумілою залишається позиція законодавця відносно правового статусу судді. Оскільки, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» у ст. 52 визначено, що «суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі» [8]. Суд є державним органом. Окрім того, ст. 145 зазначеного Закону передбачено, що «фінансування всіх судів в Україні здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України» [8]. Тобто, статус судді містить всі ознаки статусу державного службовця.

В такому випадку необхідно розібратися з такими поняттями, як «державна служба» та «публічна служба». Серед науковців, представників адміністративного права, тривають багаторічні дискусії розмежування даних понять. Так, п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України надано поняття «публічної служби», під якою розуміється «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах

влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [3]. Виходячи з цього, суддя є публічним службовцем, діяльність якого регулюється Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Янюк Н. В. наголошує на двох основних ознаках публічної служби: «по-перше, що в основу публічної служби покладений «публічний інтерес», тобто виконання загальнодержавних (публічних) завдань, і по-друге, публічну службу слід характеризувати як професійну діяльність, що вимагає певних знань і підготовки службовців» [10, с. 76]. При цьому, ст. 1 Закону України «Про державну службу» містить таке визначення «державної служби» – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Досить складно розмежувати ці поняття, оскільки виходить, що державна служба є публічною, але не всяка публічна служба є державною, навіть якщо вона здійснюється в органах державної влади на професійній основі.

Зарубіжний досвід регулювання питань публічної служби також показує, що використання цього поняття дозволяє відокремити політичне керівництво від поточного управління, що вимагає професійності виконання відповідних завдань [10, с. 76]. Такий підхід дещо більше пояснює віднесення судді та помічника судді не до державного службовця, а до публічного, хоча і викликає багато питань щодо такого статусу, оскільки багато існує спільних ознак між публічною та державною службою.

Дещо вирішує питання уникнення зазначеного корупційного ризику Закон України «Про запобігання корупції» [6], в п. 1 ст. 3 зазначивши, що сфера його дії поширюється на «суддів Конституційного Суду України, та інших професійних суддів». Проте, на думку автора, невіднесення до суб'єктів, на яких поширюється даний закон, помічників суддів створює черговий корупційний ризик. Проведено аналіз Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, яке знаходиться в стані поточної редакції, у зв'язку із набранням чинності Закону України «Про державну службу», згідно з яким помічник наділений наступними повноваженнями:

– здійснює підбір актів законодавства та матеріалів судової практики, які необхідні для розгляду конкретної судової справи;

– бере участь у попередній підготовці судових справ до розгляду, за дорученням судді готує проекти запитів, листів, інших матеріалів, пов'язаних із розглядом конкретної справи, проекти судових рішень, інших процесуальних документів, які приймаються суддею або під головуванням судді, виконавчих документів;

– здійснює оформлення копій судових рішень для направлення сторонам у справі та іншим особам, які беруть участь у справі, відповідно до вимог процесуального законодавства, контролює своєчасність надсилання копій судових рішень;

– здійснює контроль за своєчасним проведенням експертними установами призначених у справах експертних досліджень, за своєчасним виконанням органами внутрішніх справ постанов судді про примусовий привід, а в разі невиконання таких постанов – готує проекти відповідних нагадувань тощо [7].

Тобто помічник судді має широке коло повноважень, доступ до справ, що розглядає суддя, помічником якого він є, але він не підпадає під дію Закону України «Про запобігання корупції», що, на думку автора, є неправильним, оскільки як суддя, так і його помічник знаходяться в одній зоні корупційного ризику. Тому, є необхідність п.п. «г» п. 1 ст. 3 зазначеного Закону доповнити і зазначити, що сфера його дії поширюється на «суддів Конституційного Суду України, та інших професійних суддів і їх помічників».

Виникнення корупційних ризиків тягне за собою ризик порушення основоположних прав людини і громадянина, а також їх незаконних інтересів. Тому усунення недоліків у правовому регулюванні діяльності суддів, їх помічників буде сприяти зменшенню рівня корупції в судовій гілці влади, відновленню довіри громадян до суду.

Найближчим часом в Україні необхідно застосувати міжнародний досвід з визначення корупційних ризиків та їх подолання.

Основою галузевої методики (її концептуальною передумовою) має бути ідентифікація трьох типів корупційних ризиків. По-перше, стандартні ризики корупціогенності нормативно-правової бази (наприклад, порушення балансу суспільних інтересів, колізії, техніко-юридичні помилки тощо); по-друге, специфічні ризики, обумовлені предметом правового регулювання; по-третє, ризики адміністрування та організації поточної діяльності, що безпосередньо не пов'язані з існуючим законодавчим регулюванням відповідної сфери, однак диференціюються за сферами діяльності державних органів (наприклад, формування кадрового корпусу, реалізація контрольних повноважень, застосування санкцій тощо).

Основними методами оцінки ризиків мають бути: а) аналіз нормативно-правової бази за спеціальною процедурою і на основі стандартних критеріїв та показників; б) опитування експертів та персоналу відповідних органів. Поєднання цих методів має забезпечити можливість гнучкого реагування на трансформації відповідних антикорупційних практик.

Оцінка корупційних ризиків в законодавстві є базовим компонентом методики та передбачає існування кількох ступенів оцінки: а) на рівні розробників проектів нормативних актів (як формалізована самооцінка); б) на рівні спеціалізованих підрозділів (як базова офіційна експертиза перед прийняттям відповідного акту); в) на рівні громадської (неофіційної) експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроекування та доступністю інформації для громадськості; г) на рівні «контрольної експертизи» [4].

Вирішення питання подолання корупції як в судовій владі, так і в цілому в органах державної влади є одним із найбільш важливих в умовах сучасних антикорупційних, адміністративних, правових реформ. Однією з проблем цих реформ є те, що положення одного закону протирічать іншому, виникають правові колізії, які потребують негайного вирішення, оскільки саме вони створюють корупційні ризики. Одним з таких є невіднесення помічника судді до числа суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції».

ЛІТЕРАТУРА

1. Бондарчук О. Г. Усунення корупційних ризиків як ключовий фактор у боротьбі з корупцією у сфері виконання покарань / О. Г. Бондарчук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2013. – № 6–2. – С. 84–87.
2. Дмитрієв Ю. В. Причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління / Ю. В. Дмитрієв // Інвестиції : практика та досвід. – 2016. – № 4. – С. 92–95.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
4. Пилипчук В. Г. Міжнародний досвід визначення корупційних ризиків та можливості його використання в Україні. Аналітична записка / В. Г. Пилипчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1390/>.
5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

7. Про затвердження Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції : Положення Ради суддів України від 25 березня 2011 року № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/vr014414-11>.

8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

9. Соловійов В. М. Запобігання та протидія корупційним правопорушенням у судовій системі України / В. М. Соловійов, Б. Л. Розвадовський // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика). – 2010. – № 23. – С. 123–132.

10. Янюк Н. В. Деякі проблеми реформування державно-службового законодавства / Н. В. Янюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – С. 75–78.

УДК 343.85:340.137

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ БОРТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ, ЩО СУПРОВОДЖУЄТЬСЯ КОРУПЦІЙНИМИ ЗВ'ЯЗКАМИ В УКРАЇНІ

CONCEPTUAL BASES OF A STRATEGY TO COMBAT ORGANIZED CRIME, WHICH IS ACCOMPANIED BY CORRUPT RELATIONS, IN UKRAINE

Міщенко Т.М.,

здобувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки

Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

У статті розглянуто сучасний стан організованої злочинності, що супроводжується корупційними зв'язками, та необхідність прийняття стратегії боротьби з цими найбільш глобальними протиправними суспільно небезпечними явищами, що вкоренилися в українському суспільстві, з урахуванням міжнародного досвіду. Проаналізовано законодавчу базу, що регулює боротьбу з цими явищами. Розроблено концептуальні засади, які повинні бути покладені в основу стратегії.

Ключові слова: організована злочинність, що супроводжується корупційними зв'язками, стратегія, концепція.

В статье рассмотрено современное состояние организованной преступности, которая сопровождается коррупционными связями, и необходимость принятия стратегии борьбы с этими наиболее глобальными противоправными общественно опасными явлениями, укоренившимися в украинском обществе, с учетом международного опыта.

Ключевые слова: организованная преступность, которая сопровождается коррупционными связями, стратегия, концепция.

The article deals with the current state of organized crime, which is accompanied by corrupt ties and the need to adopt strategies to combat these illegal global most socially dangerous phenomena, rooted in Ukrainian society, based on international experience. Analyzed the legal framework that regulates the fight against these phenomena. The conceptual frameworks, which should be the basis for strategy.

Organized crime and corruption, a phenomenon that engulfed the Ukrainian society. The reasons for the rapid development of these phenomena in the state are a difficult period of reform and the unstable situation in the country as a whole. These crimes annually cause devastating damage to the state and society, destroying the economy, investment, and as a consequence the social sphere. Therefore, the opposition organized crime, accompanied by corruption is a strategically important task for the Ukrainian state, as the need to ensure national security of Ukraine. One of the important tasks today is to develop and adopt strategies to combat organized crime and corruption, which will be scientifically substantiated key factor in the fight against these phenomena.

An example for the development of such a strategy is a positive experience of other states and international and European communities and institutions to combat organized crime and corruption. Ukraine, as a member of many conventions and international treaties obliged to follow them as much as possible and promote their effective implementation in the state. Therefore, the development and adoption of the Strategy will not only stabilize the economic and socio-political situation in the country, but also the growth of the international authority of Ukraine as a legal and social state.

Key words: organized crime, which is accompanied by corrupt relations, strategy, concept.

Сучасними факторами високої загрози національній безпеці та конституційному ладу України є організована злочинність, а особливо її більш складні форми, – що супроводжується корупційними зв'язками. Сама по собі корупція є складним феноменом, явищем, яке стає «невиліковною хворобою» українського суспільства, але коли вона стає засобом досягнення злочинних цілей організованої злочинної діяльності, тоді її збиток державі й суспільству в цілому складно переоцінити. На сьогодні організована злочинність, пов'язана з корупцією, здійснює негативний вплив майже на всі сторони життя суспільства: економічну, соціальну, політичну, правову і навіть сферу міжнародних відносин. Тому дуже важливим для України на сьогодні є, перш за все, розробка чіткої, науково обґрунтованої загальнодержавної Стратегії боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Окремі аспекти боротьби з організованою злочинністю, що супроводжується корупційними зв'язками, на національному та міжнародному рівнях досліджувалися такими вченими та практиками як: Міняйло Н. Є., Шостко О. Ю.,

Жовнір О. З., Медведько О. І., Шнайдер Г., Ремський В. В., Неволя В. В. та ін.

Метою статті є дослідження необхідності прийняття загальнодержавної єдиної Стратегії боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Останніми роками в Україні подолання корупції та боротьба з організованою злочинністю стали одними з пріоритетних стратегічних завдань нашої держави. Проведено ряд антикорупційних реформ, створено органи по боротьбі з корупцією з урахуванням міжнародних підходів і стандартів, реформовано органи внутрішніх справ, ліквідовано Управління по боротьбі з організованою злочинністю і створено нові підрозділи та структурні формування в рамках Національної поліції України. Проте, незважаючи на вжиті адміністративно-організаційні правові заходи у сфері протидії корупції, так і не досягнуто ефективних результатів.

Однією з причин, що сприяють подальшому існуванню організованої злочинності, що супроводжується корупційними зв'язками, є непослідовність проведення реформи у структурі та діяльності правоохоронних органів