

Кодексом України про адміністративні правопорушення, господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України».

Така редакція дає можливість особі оскаржувати всі рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у справах про адміністративні правопорушення, крім перегляду постанов у справах, які виносяться в судовому порядку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / (голова ред. колегії Авер'янов В.Б.). - К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – Т.1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А.В. Руденко . – Х., 2006. – 209 с.
3. Старилів Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции / Ю.Н. Старилів // Правоведение. - 2000. - № 2. - С. 101 - 114.
4. Мета та принципи діяльності адміністративних судів (Електронний ресурс) [Електронний ресурс] / С.О. Бондарь // Форум права. - 2009. - № 1. - С. 63-69. - Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09bcodac.pdf>
5. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності / Офіційний сайт Вищого адміністративного суду України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1402&fp=11
6. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06 березня 2008 року № 2. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.rada.gov.ua
7. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини / М.І. Козюбра // Права людини і правова держава (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини): тези доп. та наук. повідомлень (10 - 11 грудня 1998 р.) - Х., 1998. – 123 с.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний Вісник України, 2004. - Ст. 2975.

УДК 343.35

ВИКОРИСТАННЯ ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ ІТАЛІЙСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ В БОРОТЬБІ З КОРУПЦІЄЮ

Тоцький Є.В., здобувач

Національна академія Служби безпеки України

У статті аналізується досвід Італійської Республіки в боротьбі з корупцією в органах державної влади та управління. Розглядаються правові та організаційні механізми, що сприяють зниженню рівня корупційних проявів. Пропонується використати позитивний досвід Італії в удосконаленні діяльності у сфері боротьби з корупцією в Україні.

Ключові слова: корупція, боротьба, органи державної влади, державне управління, державна служба.

Тоцкий Е.В. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОЗИТИВНОГО ОПЫТА ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ / Национальная академия Службы безопасности Украины, Украина
В статье анализируется опыт Итальянской Республики в борьбе с коррупцией в органах государственной власти и управления. Рассматриваются правовые и организационные механизмы, которые способствуют снижению уровня коррупционных явлений. Предлагается использовать позитивный опыт Италии для усовершенствования деятельности в сфере противодействия коррупции в Украине.

Ключевые слова: коррупция, борьба, органы государственной власти, государственное управление, государственная служба.

Totskiy E.V. USING THE POSITIVE EXPERIENCE OF THE ITALIAN REPUBLIC IN THE STRUGGLE AGAINST CORRUPTION / National academy of security service of Ukraine, Ukraine
The article deals with an experience of Italy to counteract corruption in public authorities and administration. There are considered legal and managerial mechanism which will help to lower the corruption level, proposed different perfection measures to their activities in the sphere of corruption counteraction in Ukraine.

Key words: corruption, struggle, public administration authorities, state government, state service.

Високий рівень корупції в Україні є важливою проблемою сьогодення, яка становить пряму загрозу національній безпеці України, що полягає у захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення та запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам тощо.

Важливість протидії цьому негативному явищу підкреслюють і на найвищому державному рівні. Так, Президент України у черговому Посланні до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2011 році», наголосив, що корупція стала безпосередньою загрозою конституційним правам і свободам громадян, вона руйнує державу і принижує кожного громадянина, який вимушений захищати свої інтереси на основі «тіньових стосунків» з чиновниками.

У 2011 році в рейтингу сприйняття корупції, складеному впливовою міжнародною організацією Transparency International, Україна посіла 152-ге місце, поряд з Угандою та Центральноафриканською Республікою (у 2010 році – 134-те), отримавши лише 2,3 з 10 можливих балів (індекс нижче межі 3,0 є показником «галопуючої» корупції).

У такій ситуації однією з найважливіших загальних проблем стає підвищення ефективності правового регулювання боротьби з корупцією, забезпечення відповідних правоохоронних органів необхідними ресурсами для її подолання та реформування відповідальних державних інституцій, у першу чергу судових органів, з метою забезпечення механізму невідворотності покарання винних осіб.

Вказане обумовлює постановку конкретної проблеми у вигляді тези, винесеної в назву статті, а також її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями вдосконалення наукового, нормативно-правового та адміністративного механізму боротьби з корупцією в Україні.

Проблематикою корупції як комплексного наукового поняття, удосконаленням заходів протидії та боротьби з корупцією займалися у своїх наукових дослідженнях провідні вітчизняні вчені: Л.І. Аркуша, І.В. Багрій-Шахматов, А.В. Гайдук, І.П. Голосніченко, О.О. Дульський, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, Я.Ю. Кондратьєв, М.В. Корнієнко, Н.В. Кузнецова, О.А. Мартиненко, Н.П. Матюхіна, М.І. Мельник, Я.Є. Мишков, Є.Д. Скулиш, С.Г. Стеценко, О.В. Ткаченко, Є.В. Невмержицький, які у своїх роботах досліджували загальні питання щодо боротьби з корупцією та фрагментарно розглядали міжнародне співробітництво в згаданій сфері. Серед зарубіжних авторів, які займалися проблемами протидії корупції варто виділити Р. Андерсона, Ф. Вільямса, С. Беркмана, Д. Лойда, Роберта С. Лейкена, К. Мішель, Дж. Пікареллі. Зазначені автори присвятили свої дослідження різним аспектам організації протидії корупційним проявам в органах державної влади.

Метою статті є дослідження стану організації протидії корупційним проявам в Італійській Республіці та вирішення важливого практичного завдання використання її позитивного досвіду в Україні.

Ілюстрацією актуальності зазначеної мети, винесеної в назву статті, є слова Президента України В. Януковича, який у ході привітання працівників Служби безпеки України з нагоди 20-річчя її утворення сказав: «Служба безпеки повинна увібрати в себе весь позитивний досвід побудови спецслужб Європейського Союзу».

Напевно найбільш цікавою та ефективною серед країн ЄС є система політичних і правових механізмів боротьби з корупцією Італійської Республіки, де для вирішення цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи.

Розглядаючи організацію антикорупційної діяльності в Італії, необхідно відзначити деякі особливості.

Передусім це те, що уряд цієї країни розглядає корупцію як проблему рівня національної безпеки та розрізняє два аспекти корупції: політичний та економічний. Розвиток політичної корупції може призвести до неконтрольованості політичної ситуації в країні і несе загрозу демократичним інститутам та балансу різних гілок влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів і регулюючої діяльності держави.

Так, координує боротьбу з оргзлочинністю та корупцією в Італії Генеральна рада по боротьбі з оргзлочинністю, заснована при МВС, на чолі з міністром внутрішніх справ. Членами Генеральної ради є начальник державної поліції, головнокомандуючі корпусу карабінерів і фінансової гвардії, директор Слідчого управління по боротьбі з мафією (ДІА), директори Служб інформації і демократичної безпеки (AICI-AISI) і військової безпеки (AICE-AISE).

Головними завданнями цього колегіального органу є розробка стратегії боротьби з оргзлочинністю та корупцією, визначення конкретних цілей для кожної компетентної служби, комплексне використання наявних у служб громадської безпеки ресурсів і коштів, періодична перевірка досягнутих результатів, коректування діяльності.

Основним підрозділом, що веде боротьбу з організованою злочинністю та корупцією в Італії, є ДІА – Слідче управління „Антимафія” (“DIA” – Direzione Investigativa “Antimafia”). ДІА створене відповідно до Закону N 410 від 30 грудня 1991 р. та є структурною частиною МВС і входить до складу Департаменту громадської безпеки. У своїй практичній діяльності ДІА, насамперед, робить акцент не на окремих злочинах, а на злочинних суб'єктах. При цьому основна увага концентрується на з'ясуванні відповідальності, злочинних ролей, зв'язків, положення компонентів мафіозних структур.

ДІА здійснює свої операції в тісній взаємодії зі спеціалізованими підрозділами і структурами держполіції, карабінерів, фінансової гвардії. Відповідно до зазначеного закону, представники органів громадської безпеки зобов'язані співробітничати зі слідчим персоналом ДІА, інформувати його про всі одержані інформаційні та оперативні матеріали, які стосуються діяльності мафії. У свою чергу, офіцери ДІА мають всі повноваження по слідству (проводять обшуки, вилучення, одержують показання свідків, здійснюють арешти).

Основними заходами, які принесли позитивні результати в боротьбі з італійською організованою злочинністю та корупцією, стали законодавчі ініціативи італійського парламенту в поєднанні з добре скоординованими діями правоохоронних органів, а також створення нових оперативних підрозділів, використання в боротьбі зі злочинністю підрозділів регулярної армії. Введення законодавчих актів, що дозволяють диференціювати кримінальну відповідальність і міру покарання для осіб, що співробітничать із правосуддям (т.зв. "пентіті"), дало позитивні результати.

Так, протягом 90-х років ухвалено низку законів, спрямованих на посилення діяльності правоохоронних органів у цій галузі – закон № 55 від 19 березня 1990 року (т.зв. „Гава-Вассалі"), законодавчі декрети № 152/1991 та № 306/1992, у яких містилися положення із запобігання проникненню оргзлочинності до органів державного управління – від посилення прозорості та демократизації органів місцевого самоврядування до специфічних заходів із запобігання зловживанням у секторі державних закупівель. Формулюючи положення цих нормативних документів, законодавець виходив, перш за все, з того, що чиновник місцевого органу самоврядування є найбільш вразливою особою з точки зору ймовірного тиску мафіозних структур, тому в документах встановлюються жорсткі вимоги до кандидатів на посади в місцеві органи самоврядування, можливість оперативного усунення з посад чиновників, звинувачених у корупції, аж до розпуску місцевих рад, посилення ролі префекта – представника центральної влади на місцях, система верифікації з боку компетентних органів контрактів на виконання громадських робіт тощо.

У 2004 році указом голови Ради Міністрів Італії було засновано інститут Верховного комісара із запобігання та боротьби з корупцією та іншими формами зловживань у сфері державного управління.

Верховний комісар призначається Президентом Республіки за поданням голови Уряду та безпосередньо підпорядковується останньому.

Комісаріат складається з кабінету, що здійснює координацію й управління діяльністю, концентрує всю інформацію, яка до нього надходить. Усі співробітники Комісаріату є професійними юристами з великим досвідом роботи в судах або прокуратурі. Діяльність Комісаріату спрямована перш за все на запобігання вчиненню корупційних дій у системі державного управління. Це відображено в його функціях: визначення ризиків вчинення корупційних дій, запобігання впливу оргзлочинності на державний апарат. Комісаріат має право проводити адміністративне слідство для виявлення суб'єктів корупції. У випадку, якщо будуть виявлені факти, що свідчать про порушення законодавства та потребують переслідування з боку держави, усі матеріали передаються до прокуратури для здійснення такого переслідування.

Комісаріат має вельми широкі повноваження. Його представники, зокрема, мають доступ до всіх документів та баз даних державних органів, вони можуть здійснювати перевірки та моніторинг діяльності всіх органів державного управління, а також правильність підрахунку голосів та дотримання процедури виборів на будь-яку посаду. Варто відзначити, що вагому роль при цьому відіграють інспектори Комісаріату в державних органах. Вони на місцях відслідковують діяльність конкретного органу загалом та окремих посадовців, аналізують інформацію та передають її до центрального апарату. Крім того, Верховний комісаріат взаємодіє з усіма правоохоронними органами шляхом отримання інформації, що має значення для протидії злочинності.

Одним з основних напрямків діяльності Комісаріату є аналіз та вивчення чинного законодавства з точки зору наявності фактів вчинення корупційних дій. Слід зазначити, що аналіз стосується саме чинного законодавства, „за фактом”, тобто мають бути фактично виявлені свідчення того, що саме та чи інша норма створює передумови або формує можливість для вчинення конкретної корупційної дії, і це підтверджується проведеними перевітками та розслідуваннями. Результати подібного антикорупційного аналізу втілюються у формулюванні ймовірних способів із корегування законодавства. Дані рекомендації в подальшому стають частиною доповіді Верховного комісара Прем'єр-міністрові Італії про результати діяльності Комісаріату. Кожні півроку Комісар інформує уряд про необхідні заходи з попередження корупції, які, як правило, отримують законодавче закріплення та, відповідно, своєчасно застосовуються. Крім того, Парламент Республіки при розробці проекту закону має право за власною ініціативою залучити Верховного комісара до спільної роботи.

Згаданий „антикорупційний аналіз законодавства” може здійснюватись багатьма державними органами самостійно, а також приватними організаціями та особами на договірній основі. У ході такого аналізу можуть вироблятися поради, пропозиції щодо корегування норм чинного законодавства.

Міністерство юстиції Італії здійснює лише юридичну експертизу законодавства, тобто аналіз законодавства на відповідність Конституції, а також оцінює узгодженість норм конкретного акта з іншими законодавчими нормами.

Суттєву роль у боротьбі з корупцією та оргзлочинністю відіграє в Італії „Національне бюро (прокуратура) Антимафія”. Ця структура була створена в складі Прокуратури Республіки в 1992 році та входить у систему Національної прокуратури Італії. До структури Бюро входять п'ять департаментів і дев'ять служб. Компетенція департаментів розмежовується, виходячи з того, який тип мафіозного угруповання є об'єктом розслідування. Серед служб Бюро можна виділити служби з виявлення підозрілих оборудок, розслідування викрадення людей з метою викупу, службу, яка аналізує державні тендери, службу міжнародного співробітництва, а також службу аналізу законодавства та документації.

Особливо слід відзначити функцію Національного бюро антимафії з контролю законопроектної діяльності в галузі боротьби з оргзлочинністю. Згадана вище служба аналізу законодавства і

документації уповноважена аналізувати законопроекти, що спрямовані на протидію оргзлочинності та корупції, а також узагальнювати судову практику. На основі проведеного службою аналізу виробляються поради та рекомендації щодо усунення тих чи інших недоліків у законодавстві.

Наразі правоохоронними органами розробляється нова концепція моніторингу діяльності місцевих органів влади – поширення верифікації та контролю в секторі громадських робіт шляхом укладення відповідних протоколів між префектами, місцевими адміністраціями та підприємствами – концесіонерами. Серед прикладів можна навести угоду щодо рамкової програми для регіону Сицилія „Карло Альберто Далла Кьеза" між головою обласної ради та префектом цієї області, спрямовану на запобігання незаконним домовленостям між підприємством – переможцем певного громадського тендеру та конкурентами по цьому ж тендеру (шляхом, наприклад, укладення договорів субпідряду з останніми). Серед нововведень слід згадати також заснування при префектурах у ряді областей таких правоохоронних структур, як осередки з моніторингу економічного розвитку.

Діяльність усіх зазначених органів здійснюється також під контролем громадськості та органів представницької демократії. Однією з форм такого контролю є заслуховування звітів Міністра внутрішніх справ у парламенті республіки два рази на рік. Такі багатоаспектні зусилля суб'єктів політики та італійської юстиції мають позитивні результати.

Так, 19 листопада 2011 року спецпідрозділи карабінерів та фінансової гвардії Італії за вказівкою прокуратури Риму провели масштабну операцію з виїмки документів і арешту високопоставлених осіб, причетних до справи про корупцію та фінансових махінацій навколо підрядів Національної служби забезпечення польотів цивільної авіації Італії ENAV.

Водночас, ефективна діяльність компетентних італійських органів стала можливою завдяки реальному втіленню в політико-правове поле Італії принципів розподілу влад, незалежності судової влади від урядового впливу та втручання інших гілок влади. Завдяки цьому італійська судова система є найважливішою із трьох гілок влади в системі механізмів боротьби з корупцією.

У Конституції Італії втілено політичне рішення про надання Верховній Раді Суддів виключних прав на заохочення та покарання суддів. Дві третини членів Ради обираються суддями, і одна третина - політичними партіями. Крім того, адміністративні комісії мають статус судів, а Конституція передбачає адміністративне провадження деяких кримінальних справ. Дієвим антикорупційним механізмом слід визнати також те, що судді, прокурори і слідчі вважаються членами однієї професії і регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожний прокурор має такі ж гарантії незалежності, як і судді.

Також в Італії встановлено обов'язкове провадження в усіх справах. Нерозслідування злочину є злочином саме по собі. Сукупність цих факторів стала вирішальною для подолання певною мірою корупції в Італії, оскільки політики не можуть заблокувати суддівські розслідування.

Проведений аналіз особливостей боротьби з корупційними злочинами в Італійській Республіці дозволяє сформулювати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний у сьогоднішній Україні:

- 1) Сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика в галузі боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру.
- 2) Організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників.
- 3) Незалежність судової влади.
- 4) Жорстка підзвітність осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями по притягненню до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади.

Наведені вище механізми італійської системи боротьби з корупцією можуть являти собою фундамент успішної національної антикорупційної політики в Україні, а впровадження позитивного італійського досвіду, особливо за відсутності власного реально діючого механізму протидії корупції, обумовлює перспективу подальших наукових досліджень цієї проблематики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Президент України Віктор Янукович виступив із щорічним Посланням до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2011 році". [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>
2. Президент привітав працівників СБУ з професійним святом [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
3. Боротьба з корупцією : підруч. / [авт.. кол.; кер. Авт.. кол. Є.Д. Скулиш]. – К.: Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2010. – 336 с.
4. Запобігання і протидія корупції (законодавчі акти). – К., 2011. – 50 с.
5. Pisanu Giuseppe, Ministro degli Interni. I Risultati del Semestre Italiano nel Settore Affari Interni (Intervento presso la Commissione per la Giustizia e gli Affari Interni) // *Civiltà Europea*. – Roma: SO.GRA.RO. S.p.A., 2004. – 95 p.
6. Фросевич Л.Б. Туринська шахівниця: Журналістське розслідування / Л.Б. Фросевич. – К.: Преса України, 2005. – 464 с.
7. Дикки Дж. Коза Ностра: история сицилийской мафии: пер. с англ. / Дикки Дж.; под редакцией К.М. Королева. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 512 с..
8. Малышев В.В. Процесс над мафией / В.В. Малышев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 256 с.
9. Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: Процесс и прогресс / [П.Абрахам, Д.Баркач, А.Бек и др.; под ред. М.Капарини, О. Маренина; Предисловие А.Н. Ярмыш]. – К.: Задруга, 2005. – 296 с.
10. I Nuovi Codice Civile e Codice di Procedura Civile e Le Leggi Complementari / Annotazioni e coordinamenti a cura di Francesco Bartolini (Quattordicesima edizione). – Piacenza: Casa Editrice La Tribuna S.p.A., 2003. – 2112 p.
11. I Nuovi Codice Penale e Codice di Procedura Penale e Le Leggi Complementari / Annotazioni e coordinamenti a cura di Luigi Aliberdi e Piermaria Corso (Quindicesima edizione). – Piacenza: Casa Editrice La Tribuna S.p.A., 2003. – 1855 p.
12. Il Sistema Giudiziario Italiano / A cura del Vice Presidente, prof. Giovanni Verde. Roma: II edizione – Consiglio superiore della magistratura. – 2001. – 448 p.

УДК 347.77:004.7

ІНКОРПОРАЦІЯ ЯК СКЛADOVA СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Череповський К.П., здобувач

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті пропонуються до розгляду окремі результати визначення концептуально-інституційних положень інкорпорації як складової теоретико-методологічної бази систематизації інформаційного законодавства в інформаційному праві як комплексній галузі юридичної науки.

Ключові слова: інформаційне право, інкорпорація, систематизація, кодифікація інформаційного законодавства.