

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.3.30>

Тетяна Фесенко,
аспірант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті досліджено проблемні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики України. Проаналізовано погляди науковців на систему принципів досліджуваного напрямку. Визначено авторське бачення поняття «принципи формування та реалізації антикорупційної політики». Визначені характерні риси системи принципів державної антикорупційної політики: 1) вони є елементами загальної системи антикорупційної діяльності; 2) визначені на нормативному рівні у національному та міжнародному праві; 3) формуються виходячи із потреб держави, суспільства та особи; 4) лежать в основі розробки форм та методів адміністративно-правового регулювання державної антикорупційної політики; 5) мають відокремлений адміністративно-правовий механізм реалізації; 6) їх втілення потребує комплексної та ефективної роботи як спеціально уповноважених органів влади, так і системи органів публічної влади загалом; 7) можуть бути диференційовані за різними критеріями (за суб'єктом формування, юридичною силою, галузевотою приналежністю, суб'єктом повноважень, що реалізує визначені завдання та напрями, тощо); 8) потребують моніторингу виконання з подальшим удосконаленням. Запропоновано здійснення поділу системи принципів державної антикорупційної політики за такими блоками: загально-правові: законності, верховенства права, демократизму тощо; спеціально-правові становлять групу принципів адміністративно-галузевих права, що визначають вектори діяльності системи органів публічної влади; інституціональні – передбачають реалізацію в рамках інституту антикорупційної політики держави; організаційні. Зроблено висновок, що сутність мети та завдань у сфері державної антикорупційної політики зберігає актуальність. Принципи та напрями формування останньої мають системний характер, що свідчить про відносну сформованість і готовність українського суспільства до подальшого утвердження принципів законності та верховенства права й у сфері здійснення публічної влади та в адміністративно-правових відносинах зокрема. Окрім цього, період 2014–2019 рр. показав прагнення України максимально використати зарубіжний досвід шляхом гармонізації правових систем України та Європейського співтовариства.

Ключові слова: принципи, антикорупційні суб'єкти, антикорупційна політика, корупція, запобігання, протидія, система.

Постановка проблеми. Аналіз будь-якого системного явища у сфері державного управління для сучасної науки не буде повним без бачення комплексу завдань, принципів та напрямів формування й реалізації. Мета антикорупційної діяльності виявляється в поєднанні трьох складників: максимального зменшення рівня корупції; захисту суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції; виявлення та усунення причин і умов корупції [1, с. 173].

Визначені елементи у сучасних державах посідають важливе місце у діяльності органів публічної влади. Формування та забезпечення антикорупційної політики має здійснюватися на системному рівні і потребує чіткого формування принципів та напрямів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань, що стосуються

формування поняття та системи принципів реалізації антикорупційної політики, займалися: С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. П. Гетманець, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, С. В. Петков, Є. Ю. Соболев, К. В. Ростовська, І. М. Копотун, О. Є. Користін, О.С. Шатрава. Проте натеper чимало питань залишаються невирішеними в частині формування понятійного апарату та визначення критеріїв класифікації зазначених принципів.

Мета статті полягає у розгляді наукових точок зору на поняття «принципи антикорупційної політики» та критеріїв їх класифікації, а також визначення авторського підходу до узагальнення зазначених правових категорій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Корупція охоплює суспільство

швидше, ніж її встигають долати, тому так важливо призупинити розвиток корупції та знизити її рівень. Система основоположних засад, тобто принципів, на яких ґрунтуватиметься державна антикорупційна політика, допоможе досягти цієї мети.

У загальному розумінні наука визначає, що принципами є основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [2, с. 110].

Принципи являють собою результат узагальнення законів і закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних ознак, що й визначає зміст такої діяльності. Інакше кажучи, об'єктивна реальність є джерелом формування принципів. Важливий момент, який слід урахувати під час дослідження принципів, – це практичне їх втілення в життя. Адже ще за радянських часів, а нерідко й сьогодні принципи права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне [3, с. 12]. Одного знання принципів не досить, потрібне ще й бажання та вміння їх застосовувати у своїй діяльності, адже практична дія принципів залежить не від них самих, а від ставлення до них людей. Отже, принципи – це знання про загальні закономірності, закладені законодавцем у норми права, які використовуються у практичній діяльності виконавцями цих норм [4, с. 38–43].

Науковці мають різноманітні погляди на поняття «принципи». Так, В. С. Куйбіда визначає принципи як: 1) основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення тощо; керівну ідею, основне правило діяльності; 2) внутрішні переконання, погляд на речі, які визначають норму поведінки; 3) основу організації, дії будь-якого механізму, в тому числі й суспільного чи соціально-економічного [5, с. 33]. На думку Д. М. Овсянко, принципи являють собою загальні положення, основоположні вимоги, найважливіші з яких закріплюються у законодавстві [6, с. 33]. Ю. М. Козлов визначає принципи як найважливіші політико-правові та організаційно-правові основи організації та діяльності органів виконавчої влади [7, с. 79]. М. Б. Смоленський під принципами пропонує розуміти основоположні ідеї, на яких організується і здійснюється державна служба [8, с. 98].

На міжнародному рівні принципи боротьби з корупцією закріплені у Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи, яка прийнята на 101-й сесії Комітету Міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 року. До них належать: ефективне запобігання корупції

та досягнення суспільного сприяння етичній поведінці; координоване визнання незаконності національної та інтернаціональної корупції; гарантування свободи посадових осіб, які відповідають за протидію корупції, від незаконних впливів та їх автономії у виконанні відповідних функцій, а також захист осіб, які допомагають владі у боротьбі з корупцією; позбавлення корупціонерів посад та конфіскація у них майна; запобігання використанню офіційними особами свого службового становища для приховування корупційних діянь; обмеження недоторканності для розслідування, звинувачення або притягнення до суду за корупційні діяння, ступінь якої має бути не більшим, ніж це необхідно в демократичному суспільстві; сприяння спеціалізації осіб або органів, що відповідають за боротьбу з корупцією, їх спеціальне навчання та забезпечення необхідними засобами; ефективне узгодження в частині протидії корупції податкового законодавства і діяльності органів, що відповідають за його застосування; врахування необхідності боротьби з корупцією у функціонуванні органів публічної адміністрації та процесах прийняття ними управлінських рішень; врахування антикорупційних вимог у нормах і правилах, що стосуються прав і обов'язків адміністративних посадових осіб; сприяння деталізації очікуваної поведінки таких осіб, зокрема за допомогою спеціальних кодексів поведінки; застосування процедур аудиту діяльності адміністративних органів та організацій державного сектору; утвердження провідної ролі процедур аудиту в запобіганні та виявленні корупції поза адміністративними органами; врахування в системі публічної відповідальності або підзвітності наслідків корупційної поведінки посадових осіб публічної адміністрації; прозорість процедур державних закупівель, що заохочує чесну конкуренцію та стримує корупціонерів; законодавче прийняття кодексів поведінки та впровадження правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній, що перешкоджають корупції; свобода ЗМІ щодо отримання і поширення інформації з питань корупції лише з потрібними для демократичного суспільства обмеженнями та застереженнями; врахування у цивільному праві необхідності боротьби з корупцією, зокрема надання ефективних засобів особам, права та інтереси яких порушуються внаслідок корупції; заохочення досліджень у сфері протидії корупції; врахування зв'язку корупції з організованою злочинністю та відмиванням грошей; розвиток міжнародного співробітництва у всіх аспектах протидії корупції [9].

Отже, звертаємо увагу, що цей перелік із 20 принципів зайвий раз вказує на загальність проблематики, яка не може бути вирішена тільки адміністративно-правовими засобами. Цією Резолюцією сформовано блок інституціональних принципів системи протидії корупції, а їх перелік може деталізуватися в рамках адміністративного права України.

Проаналізуємо тенденцію включення принципів антикорупційної політики у законодавство України.

Для вітчизняного законодавства характерна певна дискретність включення принципів у тексти законодавчих актів у сфері протидії корупції [10, с. 5]. Так, у Законі України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 № 356/95-ВР принципи не визначені, в преамбулі закону зазначено, що цей Закон визначає правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Боротьба з корупцією здійснюється на основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [11].

У Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009. № 1506-VI також не вказані принципи, на яких відбувається застосування закону, формування національної антикорупційної політики та діяльність державних органів, які реалізують закон. У преамбулі закону зазначено, що цей Закон визначає основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави [12].

Принципи антикорупційної політики закріплені у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Зasad антикорупційної політики» від 08.12.2009 № 1688-р: верховенства права і закону, пріоритету прав і свобод людини та громадянина; рівності всіх перед законом; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; ефективної взаємодії законодавчої, виконавчої і судової гілок влади та держави з громадськістю; невідворотності відповідальності за здійснення корупційного правопорушення; єдиної державної політики у сфері запобігання та протидії корупції; співпраці з іноземними державами та міжнародними організаціями,

зокрема з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO); цільового бюджетного фінансування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з виконання завдань антикорупційної політики; доступності до інформації про вчинені корупційні правопорушення, корупціогенні чинники та вжиті заходи щодо запобігання та протидії корупції [13].

У Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI встановлено, що принципами запобігання і протидії корупції є: верховенства права; законності; комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів; пріоритетності запобіжних заходів; невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; участі громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у вжитті таких заходів; забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційними правопорушеннями [12].

Нарешті, у чинному Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 № 1700-VII не визначаються ні принципи національної антикорупційної політики, ні запобігання корупції загалом. У преамбулі закону вказано, що цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [14].

Погляди науковців на принципи протидії корупції та державної антикорупційної політики майже не відрізняються.

М. І. Мельник вважає, що протидія корупції базується на таких основних принципах: верховенства права; законності; системності; комплексності; адекватності; практичної спрямованості та радикальності заходів; відповідності; наукової обґрунтованості; економічної доцільності; взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальності й ефективності [15, с. 227].

З погляду О. В. Шевченка протидія корупції ґрунтується на таких основних принципах: верховенства права; законності; системності; комплексності; об'єктивності; практичної спрямованості та радикальності заходів; наукової обґрунтованості; економічної доцільності; взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальності та ефективності;

об'єктивності. Принципами протидії корупції можуть бути визнані також інші базові положення, зокрема: демократизації управління суспільством; оптимальної відкритості для населення діяльності посадових осіб; входження до міжнародної системи протидії корупції та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами.

На думку В. Д. Гвоздецького, діяльність із запобігання і протидії корупції ґрунтується на принципах: верховенства права; законності; комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів; пріоритетності запобіжних заходів; невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; участі громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів; забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням [16, с. 383–384].

Е. В. Расюк звертає увагу, що здійснення державної антикорупційної політики має ґрунтуватися на певних принципах, до яких належать такі як: демократизм; верховенство права; законність; системність; комплексність; достовірність, об'єктивність, конкретність, точність; практична спрямованість і радикальність заходів; наукова обґрунтованість; економічна доцільність; оперативність; дієвість; плановість; ефективність; взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населенням [17, с. 22].

Такому розумінню загалом відповідає визначення, що міститься у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 № 1699-VII [18]. Метою реалізації Антикорупційної стратегії є зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через запровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур, за участю міжнародних організацій.

Висновок

Таким чином, проаналізувавши систему принципів державної антикорупційної політики, можемо зазначити таке: 1) вони є елементами загальної системи антикорупційної

діяльності; 2) визначені на нормативному рівні у національному та міжнародному праві; 3) формуються виходячи із потреб держави, суспільства та особи; 4) лежать в основі розробки форм та методів адміністративно-правового регулювання державної антикорупційної політики; 5) мають відокремлений адміністративно-правовий механізм реалізації; 6) їх втілення потребує комплексної та ефективної роботи як спеціально уповноважених органів влади, так і системи органів публічної влади загалом; 7) можуть бути диференційовані за різними критеріями (за суб'єктом формування, юридичною силою, галузевою приналежністю, суб'єктом повноважень, що реалізує визначені завдання та напрями тощо); 8) потребують моніторингу виконання з подальшим удосконаленням.

Дотримання зазначених вимог українським суспільством та апаратом держави стане свідченням успішності реалізації антикорупційної політики, що активно проводиться вже близько двадцяти п'яти років, однак тільки останніми роками ми наблизилися до комплексного розуміння важливості проведення адміністративно-правових реформ та зміни самої парадигми у протидії корупції.

Система принципів державної антикорупційної політики може бути представлена за такими блоками:

1) загально-правові: законності, верховенства права, демократизму тощо. Як правило, закріплюються на рівні міжнародних стандартів, Конституцій, базового законодавства;

2) спеціально-правові становлять групу принципів адміністративного та суміжних галузей права, що визначають вектори діяльності системи органів публічної влади;

3) інституціональні передбачають реалізацію в рамках інституту антикорупційної політики держави;

4) організаційні.

Як бачимо, сутність мети та завдань у сфері державної антикорупційної політики зберігає актуальність. Принципи та напрями формування останньої мають системний характер, що свідчить про відносну сформованість і готовність українського суспільства до подальшого утвердження принципів законності та верховенства права й у сфері здійснення публічної влади та в адміністративно-правових відносинах зокрема. Окрім цього, період 2014–2019 рр. показав прагнення України максимально використати зарубіжний досвід шляхом гармонізації правових систем України та Європейського співтовариства.

Список використаних джерел:

1. Михненко А. М. Запобігання та протидія корупції : навчальний посібник. / авт. кол.: А. М. Михненко (кер. авт. кол.), Р. П. Марчук, А. М. Мудров та ін. ; за ред. А. М. Михненка. Київ, 2010. 360 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5. 736 с.
3. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
4. Заброда Д. Г. Окремі питання системи принципів державної антикорупційної політики в Україні. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2011. № 2. С. 38–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2011_2\(7\)_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2011_2(7)_7) (дата звернення: 27.10.2019).
5. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Київ, 2004. 432 с.
6. Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. Москва, 2002. 468 с.
7. Козлов Ю. М. Административное право : учебник. Москва, 1999. 320 с.
8. Смоленский М. Б. Административное право. Ростов-на-Дону, 2005. 346 с.
9. Про двадцять принципів боротьби з корупцією: Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи від 6.10.1997. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845 (дата звернення: 27.10.2019).
10. Новак А. Принципи формування національної антикорупційної політики. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 1. С. 1–15.
11. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.
12. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009. № 1506-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 45. Ст. 691.
13. Про схвалення Зasad антикорупційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1688-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1688-2009-%D1%80> (дата звернення: 27.10.2019).
14. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-188> (дата звернення: 27.10.2019).
15. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. Київ, 2004. 400 с.
16. Гвоздецький В. Д. Організаційно-правові засади запобігання і протидії в Україні : монографія. Київ, 2011. 592 с.
17. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / автор. кол.; В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Рясюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. Київ, 2016. 524 с.
18. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 27.10.2019).

The article explores the problematic aspects of the formation and implementation of the state anti-corruption policy of Ukraine. The views of scientists on the system of principles of the studied direction are analyzed. The author's vision of the concept of the principles of forming the implementation of anti-corruption policy has been determined. The identified features of the system of principles of state anti-corruption policy can be: 1) they are elements of the general system of anti-corruption activities; 2) defined at the regulatory level in national and international law; 3) are formed based on the needs of the state, society and the individual; 4) underlie the development of forms and methods of administrative and legal regulation of state anti-corruption policy; 5) have a separate administrative and legal mechanism of implementation; 6) their implementation requires integrated and effective work of both specially authorized bodies and the system of public authorities in general; 7) can in turn be differentiated according to different criteria (according to the subject of formation, legal force, sectoral affiliation, subject of authority, fulfilling certain tasks and areas, etc.); 8) need performance monitoring with further improvement. It is proposed to divide the system of principles of state anti-corruption policy into the following blocks: common law: rule of law, democracy, etc.; special-legal constitutes a group of principles of administrative and related branches of law, which determine the vectors of activity of the system of public authorities; institutional – envisage implementation within the institute of anti-corruption policy of the state; organizational. It is concluded that the essence of the goals and objectives in the field of state anti-corruption policy remains relevant. The principles and directions of formation of the latter are of a systemic character, which testifies to the relative formation and readiness of Ukrainian society for further affirmation of the principles of law and the rule of law, especially in the sphere of public authority and administrative and legal relations, in particular. In addition, the period 2014–2019 showed Ukraine's desire to make the most of foreign experience by harmonizing the legal systems of Ukraine and the European Community.

Key words: principles, anti-corruption actors, anti-corruption policy, corruption, prevention, counteraction, system.