

ДЕРЖАВНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

STATE ANTI-CORRUPTION POLICY AS AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL CATEGORY

Гришина Н.В., к.ю.н., доцент,
завідувачка кафедри державно-правових дисциплін
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Ростовська К.В., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Стаття присвячена дослідженню державної антикорупційної політики як адміністративно-правової категорії. Корупція – одне з найнебезпечніших для суспільства та держави явищ. Вона підриває авторитет державного апарату, дискредитує його діяльність, руйнує основні принципи, на які спирається будь-яка демократична держава, принципи рівності громадян перед законом, справедливості, неупередженості правосуддя, захищеності людини правоохоронними структурами від різного роду протиправних посягань і свавілля чиновників.

В останні часи корупція залишається великою проблемою для нашої держави. Соціальні, економічні, політичні, правові та інші процеси і явища, які існують на загально-соціальному рівні, соціальних протиріччя, які не мають своєчасного вирішення, створюють підґрунтя корупції. Оскільки корупція є явищем за своєю сутністю багатограним, слід приділити увагу підставам, що впливають на її появу, існування, розвитку.

Формування державної політики в будь-якій сфері суспільного життя залежить від діяльності публічної влади. Формування та реалізація державної політики у сфері боротьби з корупцією не є винятком. Але, на жаль, практика показала, що реформи у цій сфері, а особливо результати цих реформ перебувають у незадовільному стані. Ефективність реалізації антикорупційної політики в Україні та антикорупційних заходів, а також виконання положень чинного антикорупційного законодавства залишається низькою і неефективною. Антикорупційні заходи будуть ефективними та дієвими, якщо вони складатимуть сутність державної антикорупційної політики.

Політика держави має здійснюватися у правових межах, це стосується й державної антикорупційної політики. Зміст державної антикорупційної політики як адміністративно-правової категорії пов'язаний із поняттям «адміністративно-правова категорія», що дозволяє конкретизувати ознаки цього явища саме в аспекті адміністративного права.

Державна антикорупційна політика визначає стратегію та ідеологію антикорупційної діяльності держави.

Ключові слова: державна політика, механізм протидії, корупція, антикорупційні заходи, категорія, публічна влада.

Corruption is one of the most dangerous phenomena for society and the state. It undermines the authority of the state apparatus, discredits its activities, destroys the basic principles on which any democratic state is based, the principles of equality before the law, justice, impartiality of justice, protection of human rights by law enforcement agencies from various illegal encroachments and arbitrariness of officials.

In recent times, corruption remains a big problem for our state. Social, economic, political, legal and other processes and phenomena that exist at the general social level, social contradictions that do not have a timely solution, create the basis for corruption. Since corruption is a multifaceted phenomenon, it is necessary to pay attention to the grounds that affect its emergence, existence, development.

The formation of state policy in any sphere of public life depends on the activities of public authorities. The formation and implementation of state policy in the field of anti-corruption is no exception. But, unfortunately, practice has shown that reforms in this area, and especially the results of these reforms are in poor condition. The effectiveness of the implementation of anti-corruption policy in Ukraine and anti-corruption measures, as well as the implementation of current anti-corruption legislation remains low and ineffective. Anti-corruption measures will be effective and efficient if they are the essence of the state anti-corruption policy.

The policy of the state should be carried out within the legal limits, this also applies to the state anti-corruption policy. The content of the state anti-corruption policy as an administrative-legal category is connected with the concept of "administrative-legal category", which allows to specify the features of this phenomenon in the aspect of administrative law.

The state anti-corruption policy determines the strategy and ideology of the state's anti-corruption activities.

Key words: public policy, counteraction mechanism, corruption, anti-corruption measures, category, public authority.

Політика держави має величезний вплив на життя як окремої людини, так і суспільства загалом. Особливе місце в державі займає антикорупційна політика. Питання, пов'язані з розумінням сутності антикорупційної політики держави, привертала та привертають увагу фахівців у галузі політології, юриспруденції, управління, соціології. Однак актуальним є висвітлення змісту та сутності державної антикорупційної політики як адміністративно-правової категорії, поняттям якої охоплюються комплекс інститутів: державно-правовий та владно-розпорядчий, механізм розроблення та втілення адміністративних рішень, взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства з реалізації рішень тощо.

Політика існує там, де суперечки між людьми починають набувати суспільно значущого характеру, тобто торкаються інтересів великих груп людей. Таким чином, політика – це засіб подолання суперечок у суспільстві. Політика сприяє встановленню порядку, який визнається всіма членами суспільства. Політична влада функціонує у формі взаємодії різноманітних державних і суспільних

інститутів. Як пише А.Н. Дібіров, «політика – це інституційовані владні відносини, спрямовані на відтворення суспільного порядку згідно з визначеними цінностями та ідеями» [1].

Політика є важливою сферою діяльності суспільства та держави. Від ефективності державної політики у будь-якій сфері загалом залежить успішність держави, благополуччя суспільства та гідне життя кожної людини, нормальний розвиток суспільних відносин тощо. Ефективна, мудра, реалістична політика є передумовою процвітання та добробуту нації, стабільності у суспільстві.

Процеси розвитку українського суспільства формують перед Україною складні виклики, що раніше не були відомі нашим державі й суспільству. Окрім боротьби із зовнішньою агресією на Сході України та подоланням кризи в соціально-економічній і гуманітарній сферах, в Україні запроваджуються системні реформи у сфері державного управління та державної служби, трансформується правоохоронна система. Запобігання корупції в умовах суспільно-політичних трансформацій визначально трактується як складний

адміністративно-правовий процес, що формалізується нормами права, реалізується через норми права й створює соціальне середовище унеможливлення корупційних дій у сфері публічного управління. Першочергового значення набуває необхідність на законодавчому рівні закріпити цілісний механізм протидії корупції та створити систему діяльності органів публічного управління, які будуть безпосередньо реалізовувати антикорупційні заходи [2, с. 92]

Такі антикорупційні заходи будуть ефективними та дієвими, якщо вони складатимуть сутність державної антикорупційної політики.

Історія демонструє особливе значення політики для людства. Це вимагає глибоко наукового тлумачення цього соціального явища. Нині відомі сотні наукових визначень політики. Назвемо лише одне з багатьох. Політика – це система дій та інституцій, яка забезпечує управління суспільними справами на різних рівнях із метою досягнення влади, здійснення контролю за діяльністю органів влади, заміни суб'єктів, які здійснюють владу в інтересах суспільства або пануючої групи [3].

Будь-яка політика держави має здійснюватися у правових межах, це стосується й державної антикорупційної політики.

Можна виокремити ознаки державної політики, якими, на нашу думку, є такі: державна політика являє собою сукупність ціннісних цілей; державна політика є системою певних взаємопов'язаних заходів, рішень та дій; державна політика визначає, як заходи рішення та дії реалізуються; державна політика спрямована на розвиток певних сфер суспільного життя [4].

Державна антикорупційна політика є різновидом політики держави у сфері протидії корупції. Антикорупційній політиці як різновиду державної політики притаманні властивості останньої.

Для визначення змісту державної антикорупційної політики як адміністративно-правової категорії слід з'ясувати поняття «адміністративно-правова категорія», що дасть змогу конкретизувати ознаки досліджуваного явища саме в аспекті адміністративного права.

Відповідно до словника української мови термін «категорія» означає: 1) основне логічне поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальній дійсності; 2) родові поняття, що означає розряд предметів, явищ тощо або їхню важливу спільну ознаку; 3) група, розряд однорідних предметів, осіб або явищ, що відрізняється від інших певними ознаками [5, с. 118]. Великий тлумачний словник української мови визначає «категорію» з філософської точки зору як основне логічне поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальності [6, с. 274].

Адміністративно-правова категорія має такі ознаки: 1) за змістом це форма теоретичного мислення, наукова абстракція; 2) оформлена як загальне та фундаментальне поняття; 3) характеризує закономірні зв'язки й відношення, врегульовані адміністративним правом; 4) описує відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій державною виконавчою владою; 5) поняття, пов'язані із адміністративним законодавством, нормами адміністративного права і практичним їх застосуванням; з вивченням і науковою розробкою правознавства, юриспруденції.

Таким чином, адміністративно-правову категорію можна визначити як загальне та фундаментальне поняття, сформульоване в результаті узагальнення знань про суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, пов'язані із адміністративним законодавством, нормами адміністративного права і практичним їх застосуванням.

Для з'ясування змісту поняття «антикорупційна політика» доречно з'ясувати значення слів, що утворюють це словосполучення.

Відповідно до довідкової літератури «політика» – це 1) цілі й завдання, що їх ставлять суспільні класи в боротьбі за свої інтереси; методи і засоби досягнення цих цілей і завдань; 2) загальний напрям, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії; 3) напрям діяльності держави або політичної партії у тій чи іншій галузі у певний період; 4) події та питання внутрішньодержавного й міжнародного суспільного життя [7, 8]; 5) лінія поведінки у чому-небудь, певне ставлення до чогось, когось [9].

Модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику» не містить визначення антикорупційної політики, проте відповідно до статті 1 цього закону антикорупційна політика як предмет правового регулювання включає такі відносини: 1) з формування основних засад антикорупційної політики, визначення її понять, цілей і принципів; 2) реалізації антикорупційної політики в діяльності по охороні прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави; 3) встановлення пріоритетних сфер та системи заходів попередження корупції, а також визначення системи суб'єктів реалізації антикорупційної політики; 4) визначення компетенції органів публічної влади національного, регіонального та місцевого рівнів у формуванні та реалізації антикорупційної політики; 5) визначення та проведення антикорупційної політики в правотворчій і правозастосовчій діяльності; 6) зміцнення законності і правових основ функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; 7) формування суспільної правосвідомості відповідно до антикорупційних стандартів; 8) формування основ міжнародного співробітництва в реалізації заходів антикорупційної політики [10].

У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р «Про схвалення Зasad антикорупційної політики» було визначено антикорупційну політику як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції і усунення причин її виникнення [11].

Чинні вітчизняні нормативно-правові акти не визначають поняття «антикорупційна політика».

Зрозуміло, що антикорупційна політика є відповідною реакцією на корупційні процеси, які існують у певний період у державі та/або які прогноуються в майбутньому. До того ж слід звернути увагу, що саму державну політику слід розуміти як сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [12, с. 8].

Поняття «державна антикорупційна політика» науковцями визначається по-різному, має різноманітний зміст та її трактування. Узагальнюючи, можна зазначити, що державна антикорупційна політика містить такі формулювання: як різностороння діяльність органів публічної влади; як явище мультифункціональне, ідеологічне, багатовекторне; як політико-правова модель; як сукупність засобів та форм і методів діяльності; як розробка та здійснення різноманітних заходів, стратегій, тактик.

Ознаками державної антикорупційної політики є такі: 1) за змістом це процес розроблення, вдосконалення, реалізації та аналізу стратегічних засад і тактичних заходів протидії корупції; 2) систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства; 3) використовує комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання, протидії корупції, усунення причин її виникнення; 4) реалізує суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів; 5) її зміст визначається у сукупності мети, цілей, завдань, принципів, а також заходів, рішень і дій щодо запобігання і протидії корупції;

б) її цілями є усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, формування антикорупційної культури, забезпечення зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя.

Державна антикорупційна політика визначає стратегію та ідеологію антикорупційної діяльності держави у таких напрямках: 1) протидія корупції кримінально-правовими та адміністративно-правовими засобами; 2) визначення комплексу заходів організаційно-правового, політичного, економічного, профілактичного, ідеологічного, виховного змісту, які спрямовані на виключення соціально-економічного та політичного підґрунтя корупції.

Отже, державна антикорупційна політика являє собою передбачений у законодавстві комплекс організаційно-правових, адміністративних, економічних, ідеологічних, освітньо-виховних та інших заходів, що ініціюються, розробляються та реалізуються публічною адміністрацією у взаємодії з громадянським суспільством з метою усунення причин та умов, що сприяють корупції, зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя, виявлення та припинення фактів корупції, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави.

Теоретичну модель державної антикорупційної політики, як адміністративно-правової категорії можна визначити з використанням інституціонального підходу, відповідно до якого вона являє собою інтегровану взаємодію

органів публічної влади та громадянських інститутів щодо її формування та реалізації мети, завдань, принципів, стратегічних напрямів, а також впровадження інституціональних, організаційно-правових та ресурсних заходів щодо унеможливлення її проявів в державному управлінні. У цьому розумінні державна антикорупційна політика як адміністративно-правова категорія являє собою інтегровану взаємодію та координацію дій суб'єктів її формування та реалізації, і спрямовану на впровадження організаційно-правових, інституціональних, та ресурсних заходів, спрямованих на усунення причин та умов, що сприяють корупції, зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя, виявлення та припинення фактів корупції, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави.

Формування та реалізація ефективної державної антикорупційної політики вимагають, з одного боку, законодавчого, інституційного, організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, фінансово-економічного, кадрового тощо забезпечення та супроводу, а з іншого – врахування різноманітних чинників: політичного, історичного, ментального, культурного, поведінкового тощо. Між державною антикорупційною політикою та антикорупційною діяльністю публічної адміністрації існує взаємозв'язок, який проявляється у взаємодоповнюваності та взаємодії цих категорій, адже публічна адміністрація є суб'єктом як формування, так і реалізації державної антикорупційної політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посібник / за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. Київ : НАДУ, 2010. 300 с.
2. Новак А.М. Формування основ національної антикорупційної політики в умовах суспільно-політичних трансформацій. *Аспекти публічного управління*. № 1–2. 2016. С. 92–98.
3. Ростовська К.В. Історичні аспекти виникнення корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право*. 2015. Вип. 20. С. 85–87.
4. Ростовська К.В. Теоретичні підходи до розуміння поняття «державна антикорупційна політика». *«Від громадянського суспільства – до правової держави»*: XIII Міжнародної науково-практичної конференції. (Харків, 27 квітня 2017 р.) Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 110–112.
5. Словник української мови : в 11 томах. Том 4, 1973. С. 118. URL: <http://sum.in.ua/s/kateghorija>
6. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова; худож.-оформлювач Б.П. Бублик. Харків : Фоліо, 2005. 767 с.
7. Словник : портал української мови та культури. URL: <https://www.slovnuk.ua/index.php?sword=%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0>
8. Словник української мови : в 11 томах. Том 7, 1976. С. 80. URL: <http://sum.in.ua/s/polityka>
9. Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%CF%EE%EB%B3%F2%E8%EA%E0>
10. Основы законодательства об антикоррупционной политике: модельный закон, принят на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 22-15 от 15 ноября 2003 г.) URL: <http://www.lawmix.ru/abro/1871>.
11. Про схвалення Зasad антикорупційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/243284567>
12. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.