

РОСТОВСЬКА К. В.,

кандидат юридичних наук, доцент
(Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна)

УДК 342.9

СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ПОНЯТТЯ ТА ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ

У статті досліджуються проблемні питання стосовно суб'єктів державної антикорупційної політики. На підставі аналізу законодавства та наукової літератури пропонується авторське визначення поняття «суб'єкти державної антикорупційної політики» та підходи до їх класифікації. Вказується на потребу законодавчого регулювання їх правового статусу.

Ключові слова: корупція, суб'єкти, антикорупційна стратегія, антикорупційна політика, протидія корупції.

В статье исследуются проблемные вопросы относительно субъектов государственной антикоррупционной политики. На основании анализа законодательства и научной литературы предлагается авторское определение понятия «субъекты государственной антикоррупционной политики» и подходы к их классификации. Указывается на необходимость законодательного регулирования их правового статуса.

Ключевые слова: коррупция, субъекты, антикоррупционная стратегия, антикоррупционная политика, противодействие коррупции.

The article deals with problematic issues regarding the subjects of state anti-corruption policy. Based on the analysis of legislation and scientific literature, the author's definition of the concept of “subjects of state anti-corruption policy” and approaches to their classification is proposed. Indicates the need for legislative regulation of their legal status.

Key words: corruption, subjects, anticorruption strategy, anti-corruption policies, counteraction to corruption.

Вступ. Важливим чинником у протидії корупції в Україні є ефективна державна антикорупційна політика. Для того, щоб ця державна політика була ефективною, крім наявності політичної волі і відповідного їй законодавчого забезпечення, необхідно також визначити її суб'єктів.

Як зазначається у проєкті Антикорупційної стратегії 2018–2020 років, в Україні не повністю завершено формування законодавчої та інституційної основи для розроблення та реалізації антикорупційної політики. Необхідно і в подальшому узгоджувати національне законодавство з міжнародними договорами України (Конвенцією ООН проти корупції, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією) та забезпечення практики їх застосування [1]. Отже, ми бачимо, що для держави формування інституційної основи для розроблення і реалізації державної антикорупційної політики є проблемою, що потребує вирішення.

Якщо звернутися до надбань юридичної науки, то можна зробити висновок, що питання визначення системи суб'єктів, які здійснюють діяльність щодо протидії корупції було і до цього часу залишається доволі актуальним, незважаючи на чисельні наукові здобутки.



Суб'єкти протидії корупції розглядалися у дисертаціях М.І. Мельника «Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції» (2001 р.), Р.М. Турчака «Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією» (2007 р.), Є.В. Невмержицького «Корупція, як соціально-політичний феномен» (2009 р.), С.М. Алфьорова «Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ» (2011 р.), І.І. Яцківої «Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні» (2011 р.), О.Д. Берези «Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві» (2017 р.), В.О. Веклича «Публічна політика щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні (адміністративно-правові засади)» (2018 р.), В.А. Демянчука «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні» (2018 р.) та інших. Однак, якщо звернутися до змісту цих праць, можна переконаватися, що в них здебільшого досліджуються проблеми стосовно класифікації та повноважень саме суб'єктів, що здійснюють діяльність, пов'язану з запобіганням або боротьбою з корупцією. Тому, незважаючи на ці наукові доробки існує потреба у більш ґрунтовному вивченні суб'єктів, які забезпечують розроблення, оцінку стану реалізації та реалізацію заходів державної антикорупційної політики.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження змісту поняття «суб'єкти державної антикорупційної політики» та підходів до їх класифікації.

Результати дослідження. Ключовим елементом адміністративно-правового механізму розроблення державної антикорупційної політики є відповідна система суб'єктів. Отже, вироблення науково обґрунтованої та адекватної державної антикорупційної політики вимагає залучення відповідних суб'єктів, діяльність яких має безпосереднє відношення до вироблення заходів державної антикорупційної політики, моніторингу стану її реалізації, оцінки рівня корупції в Україні. Саме від участі таких суб'єктів у виробленні державної антикорупційної політики, якісного виконання ними наданих їм повноважень у цій сфері безпосередньо залежить ефективність реалізації не тільки її заходів, але і стану корупції в Україні і діяльності інших суб'єктів з її протидії.

Якщо звернутися до антикорупційного законодавства, то можна констатувати відсутність визначення поняття «суб'єкт державної антикорупційної політики». Лише у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» надається поняття «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції», під якими законодавець розуміє – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [1]. Тобто йдеться про систему суб'єктів, які мають повноваження щодо боротьби з корупцією. Система суб'єктів, що мають повноваження стосовно розроблення, моніторингу та оцінки заходів антикорупційної політики, у законодавстві чітко не оформлена. Хоча й у ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» зазначається, що Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Водночас відповідно до Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» (2003 р.), прийнятого на 22 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць СНД, у ст. 2 суб'єктами антикорупційної політики визначалися народ держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, установи, організації та особи, уповноважені на формування і реалізацію заходів антикорупційної політики, громадяни [2].

Згідно зі ст. 7 цього Закону до суб'єктів антикорупційної політики належать органи, уповноважені розробляти та приймати нормативно-правові акти у сфері антикорупційної політики; здійснювати попередження антикорупційних правопорушень; припиняти корупційні правопорушення й застосовувати заходи відповідальності за них; здійснювати правосуддя у справах про корупційні правопорушення й вживати інших законних заходів розв'язання конфліктів, пов'язаних з корупцією; виконувати рішення про відшкодування шкоди, заподіяної корупційним правопорушенням.



Також у цьому законі до суб'єктів антикорупційної політики віднесено політичні партії. І це не випадково, адже в цитованому нами документі саме через політичні партії та громадські об'єднання народ має змогу брати участь у розробленні державної антикорупційної політики.

Тому, на нашу думку, під суб'єктами державної антикорупційної політики пропонуємо розуміти народ України, органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, установи та організації і особи, які мають права та наділені обов'язками (зобов'язані або мають брати участь) у розробленні та реалізації державної антикорупційної політики.

Зважаючи на значну кількість суб'єктів державної антикорупційної політики, на нашу думку, важливого значення набуває питання здійснення їх класифікації.

Вироблення підходів до класифікації суб'єктів державної антикорупційної політики також має значення з огляду на те, що Невизначеність у тому, яке саме місце посідає певний державний орган чи будь-яке інше підприємство, установа чи організація, або об'єднання громадян у процесі формування, реалізації та контролю за реалізацією державної політики, призводить до дублювання повноважень і виконання одних і тих самих функцій різними органами держави [3, с. 60–62]. Отже, постає проблема розмежування повноважень суб'єктів, що беруть участь у здійсненні антикорупційної політики [4, с. 130].

Цікавим є також дослідження суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики, проведене В.А. Демянчуком, який розподіляє суб'єктів антикорупційної політики залежно від завдань та повноважень на такі групи: суб'єкти, що формують антикорупційну політику (Рахункова палата, Національна рада, РНБО України); суб'єкти, що формують та реалізують антикорупційну політику (Верховна Рада України, Президент України, Кабмін України, НАЗК); суб'єкти, що задіяні у реалізації антикорупційної політики (САП, Нацполіція України, НАБУ, НАЗК, СБУ, Національне агентство); судові органи загальної та конституційної юрисдикції; суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів (юридичні особи публічного та приватного права, громадські об'єднання, ЗМІ, окремі громадяни) [4, с. 142].

Досить цікавими є і погляди В.О. Купрія, який класифікує суб'єктів формування державної політики таким чином: 1) особи, які ухвалюють політико-правові рішення (органи влади, виборні й призначені посадовці); 2) особи, які беруть участь у підготовці рішень (адміністративний апарат органів влади, експерти, аналітики, консультанти, дослідники); 3) групи інтересів/групи тиску (політичні партії, громадські організації, лобістські групи); 4) заінтересовані сторони (асоціації, бізнес-структури тощо).

Заслуговує на увагу і класифікація суб'єктів державної антикорупційної політики, запропонована Центром політико-правових реформ. Так, спеціально уповноважені інституції були поділені залежно від сфери відповідальності на органи, відповідальні за:

- розробку політики, координацію її впровадження іншими органами влади;
- координацію відносин у сфері антикорупційної політики з громадянським суспільством та іноземним партнерами;
- оцінку ефективності впровадження заходів антикорупційної політики;
- експертне та аналітичне забезпечення антикорупційної політики, у тому числі аналіз статистичних даних, проведення досліджень та аналіз стану справ із корупцією;
- розробку пропозицій щодо змін до законодавства у частині удосконалення антикорупційної політики;
- проведення інформаційних кампаній, поширення антикорупційних знань [5].

Незважаючи на ці наукові доробки, на нашу думку, питання вироблення критеріїв класифікації суб'єктів державної антикорупційної політики наразі залишається актуальним.

Як зазначає В.А. Демянчук, аналіз представленого емпіричного матеріалу дає можливість зробити певні узагальнення. По-перше, у сучасній юридичній науці бракує досліджень, пов'язаних зі з'ясуванням такої понятійної категорії, як «суб'єкт антикорупційної політики», та із систематизацією їх видів. По-друге, серед науковців не існує єдиного погляду



навіть на систему суб'єктів запобігання, протидії або боротьби з корупцією. У наявних класифікаціях суб'єктів протидії (запобігання) корупції помітні розходження поглядів авторів щодо віднесення до тієї чи іншої групи (підгрупи) суб'єктів одних і тих самих органів (підрозділів). Крім того, більшість з них не враховує останніх змін вітчизняного законодавства щодо сучасного переліку та завдань цих суб'єктів [4, с. 139].

На нашу думку, найбільш оптимальним базовим критерієм, за яким здійснюється класифікація суб'єктів державної антикорупційної політики, є походження конкретного суб'єкта або ступінь належності до держави. За таким критерієм вказані суб'єкти можна поділити на державні (які представлені відповідними органами державної влади) та недержавні (до яких належать інституції громадянського суспільства та окремих громадян). На нашу думку, цей перелік можна було б доповнити міжнародними суб'єктами, які також здійснюють вплив на процес формування державної антикорупційної політики. Державні та недержавні суб'єкти формування та реалізації державної антикорупційної політики відрізняються між собою характером наданої їм компетенції в означеній сфері, тобто своїм адміністративно-правовим статусом.

Теоретично можна було б суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики поділити на суб'єктів, що беруть безпосередню участь у формуванні такої політики, та суб'єктів, на яких покладається обов'язок щодо реалізації основних положень зазначеної політики.

Висновки. Закон України «Про запобігання корупції» не надає визначення поняття «суб'єкт державної антикорупційної політики». На нашу думку, під суб'єктами державної антикорупційної політики варто розуміти народ України, органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, установи та організації і особи, які мають права та наділені обов'язками (зобов'язані або мають брати участь) у розробленні та реалізації державної антикорупційної політики.

З точки зору функціонального призначення та розуміння системи суб'єктів державної антикорупційної політики логічно їх поділити на такі три основні групи:

1) суб'єкти, що розробляють державну антикорупційну політику: а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабмін України; г) НАЗК; (визначають головні пріоритети в зазначеній сфері; здійснюють законодавче забезпечення, координацію спільних зусиль інших суб'єктів, а також контроль реалізації засад антикорупційної політики);

2) суб'єкти, що реалізують державну антикорупційну політику: а) суб'єкти загальної компетенції (органи державної влади та місцевого самоврядування у межах визначених заходів державної політики); б) суб'єкти спеціальної компетенції (САП, Нацполіція України, НАБУ, НАЗК, СБУ, Вищий антикорупційний суд);

3) суб'єкти з окремими повноваженнями щодо розроблення та реалізації державної антикорупційної політики: а) юридичні особи публічного та приватного права в частині розробки та реалізації антикорупційних програм; б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, діяльність яких пов'язана із заходами щодо запобігання корупції; в) ЗМІ; г) окремі громадяни; д) міжнародні установи та організації.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції. Закон України від 26.10.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

2. Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон. Принят на XXII пленарн. засед. Межпарламент. Ассамблеи гос-в – уч-в СНГ; (Постанов. № 22-15 от 15 листопада 2003 г.). Информ. бюллетень Межпарламентской Ассамблеи гос-в – уч-в СНГ. 2004. № 33: URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898824> (дата обращения: 11.05.2017).

3. Мосенко Ю.О. Державна інформаційна політика України: організаційно-правові аспекти здійснення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2011. 220 с.

4. Демянчук В.А. Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні. Дис. ... док-ра юрид. наук 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, Дніпро, 2018. с. 492 с.



5. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872035-1.6.-spetsialno-upovnovageeni-institutsiyi-z-pitan-antikoruptionsynoyi-politiki>.

СТОЛБОВИЙ В. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант відділу аспірантури
і докторантури
(Національна академія
Служби безпеки України)

УДК 342.98

ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У науковій статті розглянуто сучасні етапи розвитку службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Визначено, що у сфері національної безпеки України не досить ефективною залишається діяльність органів публічної влади, зокрема, у зв'язку з недосконалим регулюванням службових правовідносин. Тому використання досвіду минулого надасть змогу визначити ефективні засоби гармонізації службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

Ключові слова: службові правовідносини, національна безпека України, державна служба, органи державної влади.

В научной статье рассмотрены современные этапы развития служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины. Определено, что в сфере национальной безопасности Украины недостаточно эффективной остается деятельность органов публичной власти, в том числе, в связи с несовершенным регулированием служебных правоотношений. Поэтому использование опыта прошлого позволит определить эффективные средства гармонизации служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: служебные правоотношения, национальная безопасность Украины, государственная служба, органы государственной власти.

The scientific article discusses the current stages of development of official relations in the field of national security of Ukraine. It was determined that in the field of national security of Ukraine, the activity of public authorities remains insufficiently effective, including in connection with the imperfect regulation of official relations. Therefore, using the experience of the past will allow you to determine effective means of harmonizing service relations in the field of national security of Ukraine.

Key words: official legal relations, national security of Ukraine, public service, public authorities.

