

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право

УДК 343.35:35.08(477)

Веклич Владислав Олександрович

*кандидат юридичних наук, заступник завідувача кафедри
конституційного права, історії та теорії держави і права*

Навчально-наукового Інституту права

імені князя Володимира Великого

Міжрегіональної Академії управління персоналом

Веклич Владислав Александрович

*кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой
конституционного права, истории и теории государства и права*

Учебно-научного Института права

имени князя Владимира Великого

Межрегиональной Академии управления персоналом

Veklych Vladyslav

Candidate of Juridical Science (Ph.D.), Vice-head of the Department of

Constitutional Law, History and Theory of State and Law

Prince Volodymyr the Great Educational and Scientific Institute of Law

Interregional Academy of Personnel Management

**ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА БОРОТЬБИ З
КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ: ВИЗНАЧЕННЯ
ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И БОРЬБЕ С
КОРРУПЦИЕЙ В УКРАИНЕ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ
PUBLIC POLICY FOR CORRUPTION PREVENTION AND
COMBATING IN UKRAINE: DEFINITION**

Алегорія хмарного неба –

Біль у венах, це наче потреба.

Страх і жах – два супутники бою,

Уроборос конає зі мною.

Ретроспекція, наче отрута.

Дай мені, я благаю, заснути.

Софія Костицька («Абсурд») [1, с. 51]

Анотація: Поточний стан розвитку доктрини права зумовив нагальну потребу щодо виділення спеціального визначення публічної політики щодо запобігання та боротьби з корупцією з тим аби забезпечити як потреби практики, так і досягнення дійсного соціального ефекту від правового регулювання суспільних відносин у антикорупційній сфері. При цьому з необхідністю розглянуто деякі аспекти антикорупційної політики, що є базовою стосовно антикорупційної діяльності у цілому. У підсумку було опрацьовано спеціальне визначення публічної політики щодо запобігання та боротьби з корупцією з урахуванням як відповідного законодавства України, так і деяких особливостей практичної діяльності у розглянутій сфері. Окреслено поступальний характер розвитку суспільних відносин, що потребують врегулювання у зазначеній сфері, зумовлюючи необхідність щодо подальшого удосконалення термінологічного апарату.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, боротьба, запобігання, корупція, політика.

Аннотация: Текущее состояние развития доктрины права обусловило насущную необходимость в выделении специального определения публичной политики по предотвращению и борьбе с коррупцией чтобы обеспечить как потребности практики, так и достижение социального эффекта от правового регулирования общественных отношений в антикоррупционной сфере. При этом с необходимостью рассмотрены некоторые аспекты антикоррупционной политики, которая является базовой по отношению к антикоррупционной деятельности в целом. С учетом соответствующего законодательства Украины и некоторых особенностей практической деятельности в

рассматриваемой сфере было наработано специальное определение публичной политики по предотвращению и борьбе с коррупцией. Очерчен поступательный характер развития общественных отношений, требующих урегулирования в указанной сфере, вызывая необходимость в дальнейшем совершенствовании терминологического аппарата.

Ключевые слова: антикоррупционная деятельность, борьба, предотвращения, коррупция, политика.

Summary: *The current state of the legal doctrine has outlined the urgent need in a special definition for the public corruption prevention and combating policy in order to ensure practical purposes in general and achievement of the legal regulatory social effect on public relations in the anti-corruption sphere both. At the same time, some aspects of the anti-corruption policy, that is basic regarding anti-corruption activities in general, are considered due to necessity. Special definition of public corruption prevention and combating policy was developed taking into account the relevant legislation of Ukraine and some peculiarities of practical activities in the field under consideration.*

Key words: *anti-corruption activity, struggle, prevention, corruption, politics.*

Постановка проблеми. На час здійснення цього дослідження є відсутнім чітке нормативно-правове і доктринальне визначення публічної політики щодо запобігання та боротьби з корупцією в Україні, що зумовлює потребу в напрацюванні визначення задля забезпечення одноманітного розуміння відповідних проблемних аспектів у доктрині адміністративного права України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед основних наукових праць, в яких розглядаються проблеми антикорупційної політики загалом і публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією зокрема можна відзначити дослідження Ю. Бардачова, В. Литвиненка, В. Лукомського, Є.

Невмержицького, О. Прохоренка, А. Сафоненка, О. Ткаченка, М. Хавронюка і багатьох інших. Разом з тим з урахуванням змін у суспільних відносинах, а також законодавстві нагальною є потреба щодо подальшої розробки загального визначення публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні.

Метою статті є структурне опрацювання визначення публічної політики щодо запобігання та боротьби з корупцією в Україні задля його подальшого доктринального застосування.

Виклад основного матеріалу. Публічна політика щодо запобігання та боротьби з корупцією в Україні сутнісно має розглядатися у контексті Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» (далі – «Антикорупційна стратегія») [2], що знайшла своє вираження у контексті відповідного законодавства. Важливо підкреслити, що на відміну від усталеної посткомуністичної бюрократії східноєвропейського зразка з матеріалістичними преференціями відносно вимог моралі «Україна в особі народу, у тому числі студентської *---молоді, продемонструвала своє прагнення включитися в так званий глобальний антикорупційний консенсус» [3, с. 57]. Важливо підкреслити й існування значних прогалів у чинному законодавстві, яких належним чином вирішено так і не було що також визнано у відповідних нормативно-правових актах, зокрема абзаці 5 пункту 1 розділу 2 «Антикорупційної стратегії»: «в Україні фактично відсутня чітка законодавча та інституційна основа для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості» [2].

Концептуальне розуміння публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією пов'язується і з спеціальними Законами України: «Про запобігання корупції» [4] і «Про Національне антикорупційне бюро України» [5]. При цьому з необхідністю слід звернутися до доктринального

розуміння політики, під якою фахівці мають на увазі «цілеспрямовану діяльність, пов'язану з прийняттям відповідальних рішень у галузі взаємовідносин між різними соціальними групами, державами та народами, а також пов'язану з боротьбою за здобуття або утримання державної влади, як знаряддя регулювання і формування цих стосунків» [6, с. 178]. Саме наявність спеціальної нормативно-правової бази у підсумку зумовлює необхідність у виділенні публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією як такою. При цьому проблемним лишається питання стосовно протидії корупції, яку завдяки гносеологічному тлумаченню чинних нормативно-правових актів є доречним базово віднести до законодавства, яке стосується «запобігання» (при деяких елементах, що їх об'єктивовано у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України», зокрема п. 5 ч. 1 ст. 16 [5]).

Так, важливо підкреслити, що розглядувана політика безпосередньо пов'язана з можливістю регулювання суспільних відносин щодо публічної влади, яка у свою чергу протягом останніх десятиліть зазнає значного впливу неправових чинників, ставши елементом корупційного середовища. За умови неврахування цього буде значною мірою знівельовано регуляторний вплив антикорупційного законодавства щодо суспільних відносин у цілому, оскільки не буде враховано дійсних практичних особливостей правореалізації та відповідної політики. Тож, під публічною владою науковці розуміють «суспільно-політичну владу, народовладдя, яка поділяється на такі основні види: 1) владу народу, як безпосереднє народовладдя, безпосередню демократію – вибори, референдуми тощо; 2) державну владу – законодавчу, виконавчу, судову; 3) місцеве самоврядування – місцеву публічну владу, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування: радами, виконавчими органами рад, сільськими, селищними і міськими головами тощо» [6, с. 281].

З практичної точки зору при вивченні питання щодо визначення розглядуваної політики необхідно взяти до уваги риси, які стосуються антикорупційної політики загалом. Для цього наведемо їх практичне вираження: «в Україні створено достатні передумови для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції. Ухвалення низки антикорупційних законів (жовтень 2014 р.) стало початком системної реформи з подолання корупції. Реформа включає в себе ухвалення нової антикорупційної стратегії та на її основі законів, що повністю врегульовують ключові сектори антикорупційної діяльності в країні: формування та моніторинг реалізації державної антикорупційної політики, превентивну антикорупційну діяльність, переслідування за корупцію. Окрім того, передбачено створення двох спеціалізованих антикорупційних органів, відповідальних за антикорупційну політику та запобігання корупції (Національне агентство з питань запобігання корупції), а також за виявлення та розслідування злочинів, вчинених високопосадовцями (Національне антикорупційне бюро)» [7, с. 105].

Тож, можна виділити наступні риси антикорупційної політики: 1) подолання корупції у якості стратегічної мети; 2) формування спеціального державного механізму з урахуванням зазначеної мети; 3) спеціальне («антикорупційне») реформування законодавства; 4) розробка і втілення концепції щодо інституційної складової (з її варіативністю); 5) забезпечення ефективної правової діяльності у антикорупційній сфері. При цьому всі зазначені риси є рівноцінними, а відсутність належного підходу до одного з відповідних аспектів антикорупційної політики у підсумку матиме наслідком нівелювання її ефективності.

У контексті публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією є актуальними і чинники, які суміжні щодо неї, маючи своє відображення у діяльності щодо протидії корупції: «чинники успішної протидії корупції апробовані міжнародною спільнотою – це насамперед

чітке регламентування дій та етичних стандартів діяльності посадових осіб усіх рівнів, відповідальність за їх порушення, відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур ухвалення державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова та незалежність засобів масової інформації» [8]. Важливою є і сутнісна взаємопов'язаність антикорупційної політики і стратегії: «слід зазначити, що до участі в імplementації положень стратегії мають залучатися представники громадськості, а також бізнесу (як окремі представники, так і через інститут бізнес-омбудсмена). Передбачений також громадський контроль діяльності новостворених антикорупційних органів» [9, с. 26].

Так, необхідно взяти до уваги, що на рівні правової системи України слід враховувати потребу в реалізації політики щодо запобігання і боротьби з корупцією у її триелементному вираженні:

1. Втілення такої політики у контексті діяльності органів державної влади.
2. Реалізації спеціальних елементів розглядуваної політики органами місцевого самоврядування.
3. Нагальна потреба у долученні до реалізації розглядуваної політики громадянського суспільства України (законодавчо досі належно на врегульовано).

Розгляд цих елементів у їх єдності передусім зумовлюється потребою щодо практичної зорієнтованості вивчення зазначеної політики, а також з урахуванням об'єктивної неспроможності органів державної влади ефективно впливати на корупційне середовище у його системній багатоманітності, а також єдності з державним механізмом. Таким чином, обмеження політики щодо запобігання і боротьби з корупцією виключно до державної або такої, що реалізується відособленими соціальними групами, у підсумку знівелювало б у контексті цього дослідження її публічний

характер. Також виділення саме публічного елемента дозволяє підкреслити різноманітність діяльності, яка має реалізовуватися задля досягнення дійсного практичного результату.

Зважаючи на умовну «підпорядкованість» публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією політиці антикорупційній у її системному вираженні, слід взяти до уваги наступне зауваження: «формування та реалізація ефективної державної антикорупційної політики вимагають урахування значної кількості різноманітних чинників: історичних, ментальних, культурних, економічних, поведінкових тощо» [10, с. 104].

Таким чином, визначення політики щодо запобігання і боротьби з корупцією має вбирати в себе сутнісні елементи, які притаманні й політиці антикорупційній, при виділенні спеціальних рис, що визначають її публічний характер (на противагу спеціальним заходам неопублічного характеру, які можуть вживатися у відповідному контексті органами державної влади з метою забезпечення ефективності антикорупційної політики і разом з тим лишаються її елементами): 1) наявність спеціальної стратегічної мети щодо запобігання і боротьби з корупцією; 2) формування спеціального державного механізму щодо запобігання і боротьби з корупцією; 3) поступальне реформування законодавства з урахуванням запитів практичної діяльності щодо запобігання і боротьби з корупцією, а також забезпечення і захисту прав та свобод людини і громадянина (як суміжної потреби); 4) розробка і втілення концепції щодо інституційної складової запобігання і боротьби з корупцією, що має передбачати взаємодію щодо реалізації відповідної стратегічної субмети органів державної влади, місцевого самоврядування і громадянського суспільства (з пріоритезуванням людини як основної соціальної цінності на противагу пострадянському державоцентризму); 5) загальне забезпечення правової діяльності у сфері запобігання і боротьби з корупцією, що має

здійснюватися усіма дотичними інституційними складовими

Висновки. Визначення публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією значною мірою є похідним від визначення антикорупційної політики, але разом з тим відзначається наявністю своїх особливих рис, які зумовлені особливостями практичної діяльності у розглядуваній сфері. Вагомим чинником, що зумовлює комплексний характер цього визначення, є і спеціальне законодавство, яке є похідним від «Антикорупційної стратегії», але зумовлює особливості правового впливу на суспільні відносини у розглядуваному контексті. Разом з тим можна констатувати, що розглядуване визначення у подальшому може зазнати значних змін як через удосконалення нормативно-правової бази, так і через зміни у практиці щодо правореалізації з урахуванням можливих девіацій або поліпшення суспільних відносин. Своєю чергою, зазначені тенденції зумовлюють значну потребу в подальших дослідженнях як з урахуванням змін у законодавстві, так і через подальший розвиток суспільних відносин, задля збереження практично значущого характеру розглянутого визначення.

Література

1. Костицька С. Лабіринти метаморфоз: поезії / Софія Костицька. – Обране і нове. – Дрогобич: Коло, 2016. – 256 с.
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII / Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
3. Скочиляс-Павлів О. В. Організаційно-правові заходи протидії корупції у сфері освіти / О. В. Скочиляс-Павлів // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 73. – С. 52-58.
4. Про запобігання корупції: Закон України, 14 жовт. 2014 р. №1700-VII / Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

5. Про Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/print1452937429905054> (дата звернення 30.09.2017 р.).
6. Енциклопедичний словник економіста-міжнародника: концептуальні підходи, терміни, визначення, неологізми / за ред. д.е.н., проф. Гуткевич С.О., д.е.н., проф. Пугачова М.І., д.політ.н., проф. Оніщенко І.Г. – К.: НУХТ, 2016. – 312 с.
7. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – 268 с.
8. Бардачов Ю.М. Антикорупційна реформа в Україні як вагомий чинник забезпечення національної безпеки [Електронний ресурс] / Ю.М. Бардачов / Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_3.
9. Печенкін І. Антикорупційна реформа України: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції / І. Печенкін // Віче. – 2015. – № 4. – С. 24-27.
10. Валюшко І.В. Антикорупційна політика: концептуальні підходи / І.В. Валюшко // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 4. – С. 101-105.

References

1. Kostytska S. Labirynty metamorfoz: poezii / Sofiia Kostytska. – Obrane i nove. – Drohobych: Kolo, 2016. – 256 s.
2. Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini (Antykoruptsiina stratehiia) na 2014-2017 roky : Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 roku № 1699-VII // Vidomosti Verkhovnoi Rady. – 2014. – № 46. – St. 2047.

3. Skochyliias-Pavliv O. V. Orhanizatsiino-pravovi zakhody protydyi koruptsii u sferi osvity / O. V. Skochyliias-Pavliv // Aktualni problemy derzhavy i prava. – 2014. – Vyp. 73. – S. 52-58.
4. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy, 14 zhovt. 2014 r. №1700-VII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. – № 49. – St. 2056.
5. Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy [Elektronnyi resurs]: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1698-VII / Verkhovna Rada Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/print1452937429905054> (data zvernennia 30.09.2017 r.).
6. Entsyklopedychnyi slovnyk ekonomista-mizhnarodnyka: kontseptualni pidkhody, terminy, vyznachennia, neolohizmy / za red. d.e.n., prof. Hutkevych S.O., d.e.n., prof. Puhachova M.I., d.pol.n., prof. Onishchenko I.H. – K.: NUKhT, 2016. – 312 s.
7. Alternatyvnyi zvit shchodo otsinky efektyvnosti derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky / R.H. Riaboshapka, O.S. Khmara, M.I. Khavroniuk, O.V. Kalitenko; za zah. red. A.V. Voloshynoi. – K., 2015. – 268 s.
8. Bardachov Yu.M. Antykoruptsiina reforma v Ukraini yak vahomyi chynnyk zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [Elektronnyi resurs] / Yu.M. Bardachov // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. – 2014. – № 2. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_3.
9. Pechenkin I. Antykoruptsiina reforma Ukrainy: mistse i rol orhaniv prokuratury yak koordynatora protydyi zlochynnosti ta koruptsii / I. Pechenkin // Viche. – 2015. – № 4. – S. 24-27.
10. Valiushko I.V. Antykoruptsiina polityka: kontseptualni pidkhody / I.V. Valiushko // Stratehichni priorytety. – 2013. – № 4. – S. 101-105.