

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2018-2-80-84>

К. В. Ростовська, кандидат юридичних наук,
доцент, докторант
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджуються проблеми, пов'язані з організацією взаємодії суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики. Звертається увага на різність завдань, які стоять між досліджуваними суб'єктами державної антикорупційної політики. Пропонується визначення поняття взаємодії суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, антикорупційна політика, взаємодія, суб'єкти, формування, реалізація

K. V. Rostovska. Problems of interaction of subjects of formation and subjects of the realization of state anti-corruption policy

On the way to integration into the European Community, Ukraine has undertaken a number of commitments, with a priority of which there is an effective, uncompromising and continuous fight against corruption, which impedes the comprehensive development of all spheres of life in our country. To this end, institutions have been set up to combat this phenomenon. Thus, the General Prosecutor's Office of Ukraine created the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (on the rights of an independent structural unit) and separately the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, which are the power structures and investigate and punish the perpetrators of acts of corruption. The National Agency for the Prevention of Corruption, which implements a preventive function, which includes the prevention and detection of corruption, the declaration of incomes and expenditures, the identification of conflicts of interest, as well as the opposition to the political situation, is one of the leading places in the anti-corruption struggle in Ukraine. corruption So the article will be devoted to the interaction between these institutions, as well as other public authorities [1].

There are other entities whose competence includes the formation of a state anti-corruption policy: a) the President of Ukraine; b) the Verkhovna Rada of Ukraine; c) the Cabinet of Ukraine; d) NAZK; e) Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Prevention and Counteraction of Corruption; e) National Council on Anti-Corruption Policy (defines the main priorities in this area

Such a significant number of actors, whose activities are related to the formation and implementation of state anti-corruption policy, necessitates their well-coordinated cooperation, coordination of actions in the fight against corruption, and well-functioning interaction. According to V.I. Shakun's unsatisfactory implementation of program documents to strengthen the fight against corruption and organized crime is manifested in the absence of proper interaction between ministries and departments. This problem is expressed in: lack of an integrated approach to solving interaction issues; formalities of relations between ministries and departments and bringing them to a level of «written» discussion or dialogue; the low level of organization of joint preparation of proposals and implementation of control over their implementation; replacement of the quality of the directed materials and their importance by quantity; a significant separation between the central apparatus of the leadership of a state body and its regional entities.

In view of the above, we propose, with the interaction of the subjects of the development and implementation of the state anti-corruption policy, to understand the administrative-legal category - and the administrative, legal and regulatory rules agreed upon by the goal, time and place of activity of the subjects of the development of the state anti-corruption policy with the subjects, which implement it, in which they have a mutual influence

© К. В. Ростовська, 2018

on each other and on public relations, mediated by the existence of corruption, in order to implement measures of state anti-corruption policy, the elimination of the causes and conditions conducive to corruption, through the most appropriate combination of forces, means and methods inherent in these subjects. In the future, we see that it is necessary to pay attention to the study of foreign experience of the interaction of the subjects of the formation and implementation of anticorruption policy.

Key words: corruption, counteraction to corruption, anti-corruption policy, interaction, subjects, formation, implementation

Постановка проблеми. Ставши на шлях інтеграції до Європейського співтовариства, Україна взяла на себе низку зобов'язань, пріоритетним із яких є ефективна, безкомпромісна та постійна боротьба з корупцією, що перешкоджає всебічному розвитку всіх сфер життя в нашій державі. Із цією метою створено інституції, які здійснюють боротьбу з вказаним явищем. Так, у Генеральній прокуратурі України створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (на правах самостійного структурного підрозділу) та окремо – Національне антикорупційне бюро України, які є силовими структурами і здійснюють розслідування та покарання винних у корупційних діяннях осіб. Ще одним відомством, яке займає одне з чільних місць в антикорупційній боротьбі в Україні, є Національне агентство з питань запобігання корупції, що реалізовує превентивну функцію, до сфери діяльності якого входять запобігання та виявлення корупції, декларування доходів та видатків, виявлення конфлікту інтересів, а також протидія політичній корупції. Тому статтю буде присвячено взаємодії між цими інститутами, а також іншими органами державної влади [1].

Існують й інші суб'єкти, до компетенції яких віднесено формування державної антикорупційної політики: а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабмін України; г) НАЗК; д) Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції; е) Національна рада з питань антикорупційної політики (визначають головні пріоритети в зазначеній сфері)

Така значна кількість суб'єктів, діяльність яких пов'язана з формуванням та реалізацією державної антикорупційної політики, зумовлює необхідність налагодженої співпраці, координації дій у боротьбі з корупцією, налагодженої взаємодії. На думку В.І. Шакуна, незадовільне виконання програмних документів щодо посилення боротьби з корупцією та організованою злочинністю виявляється у відсутності належної взаємодії між міністерствами та відомствами. Ця проблема має вираз у відсутності комплексного підходу до вирішення питань взаємодії; формальності взаємовідносин між міністерствами та відомствами і зведення до рівня «письмової» дискусії чи діалогу; низькому рівні організації спільної підготовки пропозицій та здійснення контролю за впровадженням у життя; заміщенням якості направлених матеріалів та їх важливості кількістю; значному відриві між центральним апаратом керівництва того чи іншого державного органу та його регіональними утвореннями.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематиці протидії корупції присвятили увагу багато вчених, зокрема М.Ю. Бездольний, І.А. Дьомін, М.В. Буроменський, А.В. Гайдук, М.В. Грищенко, Д.Г. Заброда, М.І. Мельник, Ю.П. Мірошник, С.В. Невмержицький, О.В. Сердюк, О.В. Терещук, В.В. Фесенко, Ф.П. Шульженко та ін. Проведене нами узагальнення змісту наукових публікацій щодо питань боротьби з корупцією свідчить про те, що, незважаючи на достатню наукову увагу до антикорупційної тематики, комплексні дослідження взаємодії правоохоронних органів у галузі боротьби з корупцією відсутні. Ураховуючи важливість окресленої тематики, до першочергових завдань такого дослідження ми відносимо розроблення науково-обґрунтованої моделі взаємодії правоохоронних органів у цій сфері.

Мета статті. Метою статті є дослідження проблемних питань, пов'язаних із здійсненням взаємодії суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивна необхідність взаємодії суб'єктів формування державної антикорупційної політики із суб'єктами її реалізації зумовлюється, по-перше,

спільністю завдань, які стоять перед різними відомствами, органами та підрозділами, з одного боку, це ті, які безпосередньо ведуть боротьбу з корупцією, з іншого – які розробляють заходи, напрями діяльності останніх із протидії корупції; по-друге, відмінностями у функціональному та структурному стані. Крім цього, необхідність взаємних дій є об'єктивною умовою забезпечення цілісності системи, у внутрішній та міжсистемній взаємодії якої буде відбуватися злагоджене та ефективне впровадження у життя заходів державної антикорупційної політики.

Проблеми взаємодії суб'єктів державної антикорупційної політики виникають як під час її формування, так і під час впровадження її заходів. Спочатку хотілося б звернути увагу на ті проблемні питання, які існують між відповідними суб'єктами і які пов'язані з процесом розроблення державної антикорупційної політики.

Проаналізувавши закріплені у законодавстві повноваження суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики, не можна не звернути увагу на наявні проблеми, пов'язані з процесом розроблення та прийняття основного стратегічного документу у цій сфері – Антикорупційної стратегії та відповідної державної програми її реалізації.

Державна антикорупційна політика має прийматися на початку року, адже, виходячи з її положень, здійснюється розроблення Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні та інших антикорупційних програм. Водночас цей процес відбувається дуже повільно.

До 2017 року в країні антикорупційна діяльність відбувалася згідно із Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки». На початку 2018 року Верховна Рада України мала прийняти Антикорупційну стратегію на наступні роки. Однак процес підготовки законопроекту «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 роки» здійснюється дуже повільно. Так, указаний законопроект було зареєстровано за №8324 26.04.2018 р. та включено до порядку денного Верховної Ради України 18.09.2018 р. Однак станом на грудень 2018 року його так і не прийнято Верховною Радою України. Отже, країна сьогодні практично проживає без офіційно затвердженої державної антикорупційної політики.

Варто також звернути увагу на якість підготовки проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 роки», адже позитивних висновків він не отримав. Як зазначається у Висновку Головного науково-експертного управління №16/3-306/8324 (99392) від 11.05.2018 року проект передбачає прийняття великої кількості нових «антикорупційних» законів, що викликає певний подив, зважаючи на те, що протягом останніх років парламентом, зокрема з ініціативи Уряду, прийнято чимало законів, які позиціонувались як антикорупційні. Водночас проект містить дуже мало приписів про проведення тих чи інших конкретних організаційних, адміністративних заходів, які б спрямовувались на усунення тих чи інших умов або причин існування корупційо-генних чинників. Отже, державі замість реальної діяльності з протидії корупції пропонується обмежитись змінюванням законодавства. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України не підтримує прийняття законопроекту в першому читанні.

Законопроект із метою узгодження його проблемних положень не проходив належного і достатнього обговорення з представниками громадянського суспільства та іншими зацікавленими особами у названому процесі, а також виконання багатьох заходів державної політики потребують належного фінансово-економічного обґрунтування.

Такий стан речей був і в минулих роках. Так, такий програмний документ, як засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки набув чинності лише у середині 2015 року, що призвело до відкладення виконання цілої низки запланованих заходів, а також до формального підходу щодо затвердження Кабміном Украї-

ни Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) та антикорупційних програм інших суб'єктів.

Таким чином, ми бачимо відсутність належної координації діяльності всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики, що врешті-решт призводить до втрати значної частини звітного періоду, на формалізм у підготовці антикорупційних програм та реалізації заходів державної політики в цілому.

З урахуванням того, що стратегічне управління є засобом визначення головних напрямів, ключових результатів, засобів досягнення для складних соціально-економічних систем різного рівня (компанія, місто, регіон, держава) у довгостроковому періоді розвитку, сама назва майбутнього закону (Антикорупційна стратегія) викликає сумнів. У масштабі держави засади управління, які плануються всього на 1–1,5 роки, є тактикою, а не стратегією [2, с. 167].

Отже, сьогодні актуальним є питання забезпечення налагодженої співпраці всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики щодо підготовки законопроекту державної антикорупційної політики.

Ефективна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства є безумовною передумовою політичної демократизації. З одного боку, інститути громадянського суспільства захищають приватні й суспільні інтереси, відстоюють незалежність окремої людини від держави, а з іншого – потребують адекватної швидкої реакції держави на виявлені запити і потреби. Як зазначено у роз'ясненнях Мін'юста, взаємодія інститутів громадянського суспільства і держави відбувається у таких правових формах, як участь у нормотворчій, правозастосовній і правоохоронній діяльності [3]. Не обмежуючись лише вказаними правовими формами, К. О. Меркулова визначає такі напрями взаємодії громадських організацій та державних органів: установчий; контрольний; організаційний; представницький; консультативний; захисний; нормотворчий; фінансовий. На її погляд, вони реалізуються у таких формах, як партнерство, делегування повноважень, громадський контроль [4, с. 38].

У широкому розумінні є два основних механізми залучення населення до реалізації антикорупційної політики. Це безпосередня й опосередкована участь громадян. Перший варіант передбачає запрошення індивідів до громадських обговорень, слухань, консультацій, індивідуальну ініціативність громадян щодо повідомлення про корупційні факти відповідних органів і служб, зокрема із застосуванням «гарячих ліній», подання інформаційних запитів для отримання інформації, пов'язаної з корупційними ризиками, присутність на масових заходах протесту. Другий механізм передбачає участь громадян у роботі громадських об'єднань антикорупційної спрямованості [5, с. 8].

Визначено, що ефективна взаємодія органів державної влади і інститутів громадянського суспільства є безумовною передумовою політичної демократизації, адже, з одного боку, інститути громадянського суспільства захищають приватні й суспільні інтереси, відстоюють незалежність окремої людини від держави, а з іншого – потребують адекватної швидкої реакції держави на виявлені запити і потреби.

З'ясовано, що слабкість взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері реалізації антикорупційної політики призводять до таких недоліків: низького рівня авторитету влади в суспільстві, утвердження думки про відстороненість державних посадовців від проблем звичайних громадян; зменшення ефективності державної антикорупційної політики через неузгодженість державних та суспільних інтересів і прагнень; гальмування процесів реформування й очищення влади, впровадження нових суспільних інститутів; укорінення корупції у владі через відсутність дієвих механізмів громадського контролю та моніторингу; поглиблення конфлікту між владою та суспільством через відсутність реальних прикладів урахування думки громадськості щодо реалізації державної антикорупційної політики [2, с. 220].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Зважаючи на вищевказане, ми пропонуємо під взаємодією суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики розуміти адміністративно-правову категорію і врегульовану адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем діяльність суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики із суб'єктами, які її реалізують, у якій вони справляють взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою виконання заходів державної антикорупційної політики, усунення причин та умов, що сприяють корупції, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, властивих цим суб'єктам. У перспективі вбачаємо за потрібне приділити увагу вивченню зарубіжного досвіду взаємодії суб'єктів формування та реалізації антикорупційної політики.

Список використаних джерел:

1. Радецький Р. Національне агентство з питань запобігання корупції в системі органів протидії корупції в Україні URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2017/radetskij.pdf>
2. Демянчук В. 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.
3. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лютого 2011 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14895.html (дата звернення: 14.11.2017).
4. Меркулова К. Взаємодія громадських організацій та держави (адміністративно-правовий аспект). Європейські перспективи. 2013. № 8. С. 35–40.
5. Астанин В. Об эффективных механизмах взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции. Следователь. 2013. № 8. С. 6–9.