

Анатолій НОВАК

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглядається проблематика негативного впливу корупції на реалізацію державою функцій, визначених Конституцією України. Аналізується розробка організаційно-правових засад формування національної антикорупційної політики. Досліджується сучасний стан запобігання корупції в Україні та досвід формування і реалізації антикорупційної політики. На основі системного аналізу антикорупційних заходів 2014 – 2017 рр. внесено ряд пропозицій з удосконалення організаційно-правового забезпечення запобігання і протидії корупції в Україні. Основними чинниками підвищення ефективності антикорупційної політики визначено мінімізацію впливу політичного фактору на формування антикорупційної політики, наявність комплексу норм спеціального антикорупційного законодавства, створення спеціалізованих органів у сфері протидії корупції, дієвий громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів.

Ключові слова: антикорупційна політика, державне управління, запобігання корупції, корупція, правова реформа, правоохоронні органи, судові органи.

Anatolii Novak. Realization of state functions in the process of formation of national anti-corruption policy

The problem of the negative impact of corruption on the state's functions, defined by the Constitution of Ukraine is considered. The problems of elaboration of organizational and legal principles of formation of national anti-corruption policy are analyzed. The present state of corruption prevention in Ukraine and the experience of the formation and implementation of anticorruption policy has been researched. On the basis of the systematic analysis of anti-corruption measures 2014 – 2017, several proposals were made to improve the organizational and legal framework for preventing and combating corruption in Ukraine. The main factors of increasing the effectiveness of anticorruption policy are: minimization of the influence of the political factor on the formation of anticorruption policy, the existence of a set of norms of special anti-corruption legislation, the creation of specialized agencies in the field of counteraction to corruption, effective public control over the activities of law enforcement agencies.

Key words: anti-corruption policy, public administration, corruption prevention, corruption, legal reform, law enforcement agencies, judicial bodies.

Ефективна державна політика у сфері запобігання корупції потребує системного підходу, чітко визначених пріоритетів та належного правового забезпечення. Ігнорування хоча б одного із цих складників суттєво знижує ефективність протидії корупційним проявам в органах влади. Основними напрямками протидії корупції мають бути: удосконалення антикорупційного законодавства; удосконалення заходів щодо виявлення, розслідування, розгляду фактів корупційних правопорушень; притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. Причинами неефективності організаційних заходів органів влади у сфері запобігання (протидії, боротьби тощо) корупції, крім загальної економічної нестабільності, є неефективність діяльності державних інститутів у сфері протидії корупції та правовий нігілізм у суспільстві щодо запобігання корупції. Соціальна основа протидії корупції ускладнюється через сприйняття корупції як «нормального», притаманного будь-якій країні явища, характерного для певних етапів державного будівництва. Найбільш негативно на формування основ антикорупційної політики впливає впровадження поняття «мінімальний рівень корупції, що соціально сприймається». У контексті реалізації державою базових функцій, визначених

© Новак А. М., 2018

Конституцією України, наявність корупційного впливу не лише руйнує комунікаційні зв'язки суспільства і держави, а й деформує саму сутність держави, поступово формуючи систему квазіуправління. Ефективно протидіяти таким проявам на сьогодні держава може лише шляхом удосконалення нормативно-правової бази у сфері запобігання корупції, раціоналізації системи судових та правоохоронних органів, посилення впливу громадських організацій на діяльність таких органів.

Актуальність дослідження засад національної антикорупційної політики (НАП) в галузі науки державного управління обумовлена процесом становлення правової держави в Україні, необхідністю вирішення проблеми визначення шляхів трансформації системи органів судової влади, раціоналізації діяльності правоохоронних органів. Сучасне трактування корупції повинно враховувати зміни, що відбуваються в державі: з аномалії корупція загрожує стати і нерідко стає домінуючою нормою взаємовідносин соціальних і політичних суб'єктів, основою створення «паралельної» (саме в інституціональному контексті) політичної і соціальної реальності. Важливим кроком для нейтралізації цієї деструктивної тенденції може стати невідкладне формування державної антикорупційної стратегії, що враховуватиме кращий досвід розвинутих країн, а також реальну практичну взаємодію державних і громадських структур в Україні. Водночас ефективні заходи щодо реалізації функцій держави у процесі формування НАП у судовій системі та системі правоохоронних органів є найважливішою складовою частиною всієї антикорупційної політики держави.

Нормативно-правова база НАП у сфері протидії корупції почала формуватися тільки в другій половині 90-х рр. ХХ ст., що й обумовило певну нерозробленість такої політики. Системні дослідження засад НАП взагалі залишилися поза увагою вітчизняних дослідників. Вирішенню різних аспектів проблем корупційної злочинності та вдосконаленню вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема кримінального, присвячено праці вчених у галузі кримінології та кримінального права: П. Андрушка, Л. Багрія-Шахматова, О. Джужі, О. Дудорова, А. Закалюка, О. Кваші, О. Костенка, О. Кулика, О. Литвинова, А. Савченка, В. Сташиса, Г. Усатого, М. Хавронюка, В. Шакуна, С. Шалгунової та ін. У сфері державного управління значний внесок в організаційно-правове забезпечення формування основ антикорупційної політики зробили: В. Баштанник, О. Бусол, І. Валюшко, С. Дубенко, М. Камлик, Н. Липовська, М. Мельник, О. Прохоренко, С. М. Серьогін, С.С. Серьогін, В. Соловійов, С. Телешун, В. Трошинський та ін.

Метою дослідження є комплексний аналіз проблем формування НАП у контексті реалізації базових функцій держави та розробка науково-теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на оптимізацію організаційно-правових засад запобігання і протидії корупції в системі державної влади. Мета реалізується шляхом вирішення таких дослідницьких завдань: на основі аналізу розвитку вітчизняного антикорупційного законодавства в сучасний період оцінити ефективність антикорупційної політики України в судовій та правоохоронній сфері; розробити комплекс організаційно-правових заходів удосконалення антикорупційної політики; запропонувати практичні заходи раціоналізації діяльності держави у сфері запобігання і протидії корупції.

Урешті-решт, незважаючи на доведену практичною діяльністю ефективність створення спеціалізованих антикорупційних органів та запровадження особливих етичних стандартів державних службовців, особливу роль у формуванні НАП відіграють судова реформа і реформа правоохоронних органів з позицій удосконалення діяльності існуючих структур, які суттєво впливають на ефективність антикорупційної політики. При цьому економічний рівень розвитку держави залежить від рівня корупції в країні. Водночас слід вказати на наявні проблеми нормотворення у сфері антикорупційної політики України в сучасний період. Така

політика характеризується формальним підходом, декларативністю, непослідовністю, зволіканням із прийняттям нормативних актів у сфері діяльності спеціалізованих структур, певною заполітизованістю діяльності. При цьому зберігається такий негативний фактор впливу на формування НАП, як недостатність врахування проблеми формування рівня правової культури та правосвідомості громадян під час розробки антикорупційної політики держави. Тому важливо запропонувати напрями підвищення ефективності НАП, які полягають у створенні координуючих і моніторингових органів, а також у забезпеченні реальної, а не формальної участі громадянського суспільства в протидії корупційній злочинності, зокрема за допомогою просвітницьких методів, що сприяють формуванню антикорупційної культури в суспільстві.

Вважаємо, що в процесі удосконалення НАП на сучасному етапі державотворення з позицій процесів реформування судової та правоохоронної систем, а також фактично високого рівня корупціогенності в Україні доцільно формалізувати в нормативно-правових актах базові поняття: «запобігання корупції», «протидія корупції», «профілактика корупції», «мінімізація корупційних проявів». У спеціальному законі з питань формування має бути більш детально прописана формула використання потенціалу громадянського суспільства України у протидії корупції. Адже на сьогодні вплив громадських організацій у протидії корупції недостатньо використовується державою, яка повинна активно залучати їх до формування державної політики у сфері протидії корупції.

Особливим напрямом формування НАП є розробка рекомендацій для органів судової влади та правоохоронних органів щодо організації системи запобігання і протидії корупційним проявам, формування засад удосконалення антикорупційних заходів власне в судовій та правоохоронній системах.

Високий рівень корупції в Україні зберігається й нині, що негативно сприймається суспільством і потребує рішучих дій. Результати дослідження стану корупції в Україні, проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) у 2017 р. за методикою стандартного опитування, засвідчили сприйняття корупції населенням і представниками бізнес-середовища на рівні відповідно 3,98 і 3,47 балів із п'яти. При цьому у 40 % дорослого населення України корупційний досвід відсутній. Найбільш корумпованими населення вважає сфери охорони здоров'я, освіти, контакти з органами державної влади та місцевого самоврядування і надання судових послуг. Для бізнесу такими сферами є надання послуг енергетичними компаніями, контакти з органами державної влади та місцевого самоврядування, публічні закупівлі і надання судових послуг. З опитаних підприємців 34 % відмовилися відповідати щодо їх корупційного досвіду у відносинах з правоохоронними органами [10], крім того, зазвичай суб'єктом корупційних діянь визначається лише чиновник – особа, наділена державною владою [4]. У Міжнародній поліцейській енциклопедії поняття «корупція» визначається так: діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Корупційними діяннями визначені: 1) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, під час виконання таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, зокрема прийняття чи одержання предметів (послуг) у спосіб їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їхньої фактичної (справжньої) вартості; 2) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг або переваг, не передбачених чинним законодавством [2, с. 506].

Уперше в історії незалежної України офіційне тлумачення поняття «корупція» викладене у ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією»: корупція – діяльність

осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [6]. Відповідно закон встановив поняття «корупційне діяння»: 1) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; 2) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 р. визначив корупцію як використання особою, зазначеною в частині першій ст. 4 цього закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій ст. 4 цього закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [8].

Натомість Закон України «Про запобігання корупції» визначає корупцію так: корупція – використання особою, зазначеною в частині першій ст. 3 закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій ст. 3 цього закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей. Водночас закон запроваджує такі поняття:

– «корупційне правопорушення» як діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в частині першій ст. 3 закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

– «правопорушення, пов'язане з корупцією» як діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим законом вимоги, заборони та обмеження, вчинені особою, зазначеною в частині першій ст. 3 закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [7].

У цьому контексті варто підтримати позицію С. М. Серьогіна: «корупція, як широко відоме соціальне явище, бере початок із зародження державності і відображає суперечність між недостатністю ресурсів для задоволення власних потреб і прагненням деяких посадових осіб використати власне становище з метою більш повного задоволення особистих потреб та потреб найближчого оточення» [3, с. 3].

На початку 2014 р. прийняття і впровадження антикорупційного законодавства проголошено одним із пріоритетів українського уряду. Адже прогрес у виконанні взятих Україною перед ЄС зобов'язань безпосередньо впливає на долю Угоди про асоціацію, підписану главами держав ЄС та Президентом України 27 червня 2014 р. у Брюсселі.

Із позицій європейського гуманізаційного тренду корупцію варто визнати як антисуспільне явище, що має ознаки, які впливають на саму сутність політичних інститутів, дискредитує владу, унеможливує виконання функцій держави. Крім того, корупція пов'язана з організованою злочинністю, що унеможливує функціонування органів державної влади. Саме це призводить до порушення процесу виконання функцій держави, адже унеможливується реалізація прав громадян України. Урешті-решт навіть ключовий принцип державної влади – законність – не може бути реалізований.

За таких обставин ключову роль у забезпеченні функціонування системи державної влади відіграють суди. Внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) у 2016 р. стало важливою складовою частиною загального процесу реформ в Україні. Прийняття нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [9] відіграло позитивну роль як у визначенні основних напрямів реформування судів, так і в позначенні ряду проблем, без вирішення яких неможливе становлення незалежної судової влади. Адже в сучасному національному законодавстві значна увага приділяється забезпеченню правових гарантій належного здійснення суддею своїх повноважень, насамперед забезпечення незалежності суддів. Саме з таких позицій формується обґрунтування доцільності створення антикорупційного суду як органу судової влади, максимально незалежного у винесенні судових рішень.

Слід також звернути увагу на міжнародний аспект вирішення проблеми подолання корупції в Україні. У сучасних умовах корупція вийшла за межі державних кордонів і перетворилася на транснаціональне явище. Світова спільнота, стурбована зростанням впливу корупції на суспільство, розглядає її як найбільшу загрозу правопорядку, демократії, правам і свободам людини, верховенству права, соціальній справедливості. Створення ефективної системи протидії корупції є однією з умов набуття членства в ЄС. Боротися з корупцією закликають Світовий банк, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, низка інших впливових міжнародних організацій. Ст. 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [1]. Для суспільства та для окремої особи це положення є гарантією належного виконання державою функцій, закріплених Конституцією України.

На жаль, так само і високий рівень корупції в Україні зумовлений фактичною інституціоналізацією корупційних відносин.

Загальною проблемою формування НАП є забезпечення внутрішньої стабільності, правопорядку і дотримання принципу законності в нашій державі на даному етапі історичного розвитку. Такий стан речей характеризується процесами поглиблення реформ усіх сфер суспільного життя, дедалі набуває виняткового значення. Важливо визначити головні завдання вирішення проблеми, що мають бути досягнуті в процесі реалізації заходів з питань протидії корупції в умовах проведення системних реформ, а також відповідно до затвердженої Кабінетом Міністрів України Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: по-перше, з'ясування особливостей виникнення, сутності специфіки детермінації корупційних правопорушень в Україні (з позицій управлінської науки та права); по-друге, раціоналізація антикорупційного законодавства щодо закріплення національних традицій та міжнародного досвіду протидії корупції; по-третє, систематизація механізмів запобігання корупційним діям в органах державної влади та місцевого самоврядування; по-четверте, формування у посадових осіб органів публічної влади здатності провести антикорупційну експертизу нормативно-правових актів [5].

Саме тому процес формування національної (державної) антикорупційної політики в Україні потребує довгострокової стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності в системі публічного управління. При цьому завжди основою якісних змін у сфері державної політики протидії корупції є комплекс законодавчих актів щодо формування (або трансформації) законодавчих норм у сфері протидії корупції, що досягається шляхом прийняття дієвих норм антикорупційного законодавства. Сутність трансформації антикорупційного законодавства має полягати у створенні умов задля обмеження або унеможливлення факторів корупції; попередження конфлікту інтересів у професійній діяльності (особистих, службових, організаційних). Вирішити таку проблему можна шляхом чіткого нормативного

визначення норм етичної поведінки суб'єкта публічної діяльності, суспільного сприйняття доброчесності як норми поведінки посадової особи та соціального ствердження доброчесності як єдино можливого стилю службової діяльності. Основою зазначених змін має стати Закон України «Про базові засади національної антикорупційної політики».

Список використаних джерел / List of references

1. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhov. Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141].
2. **Міжнародна** поліцейська енциклопедія. У 10 т. Т. 2 / Римаренко Ю. І., Кондратьєв Я. Ю., Тацій В. Ч. [та ін.]. – Київ : Ін Юре, 2004. – 753 с. [Mizhnarodna politseiska entsyklopediia. U 10 t. T. 2 / Rymarenko Yu. I., Kondratiev Ya. Yu., Tatsii V. Ch. [ta in.]. – Kyiv : In Yure, 2004. – 753 s.].
3. **Серьогін С. М.** Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. – 456 с. [Serohin S. M. Derzhavnyi sluzhbovet u vidnosynakh mizh vladoiu i suspilstvom : monohrafiia / S. M. Serohin. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy, 2003. – 456 s.].
4. **Собко Г. М.** Корупція як правова категорія / Г. М. Собко, І. В. Кумайгородський // Південноукр. правн. часопис. – 2010. – № 4. – С. 78 – 82 [Sobko H. M. Koruptsiia yak pravova katehoriia / H. M. Sobko, I. V. Kumaihorodskiy // Pivdennoukr. pravn. chasopys. – 2010. – № 4. – S. 78 – 82].
5. **Стратегія** комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2017 р. № 576-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80> [Stratehiia komunikatsii u sferi zapobihannia ta protydii koruptsii : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 serp. 2017 r. № 576-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80>].
6. **Про боротьбу** з корупцією : Закон України від 5 жовт. 1995 р. № 356-95 // Відом. Верховної Ради. – 1995. – № 34. – Ст. 266 [Pro borotbu z koruptsiieiu : Zakon Ukrainy vid 5 zhovt. 1995 r. № 356-95 // Vidom. Verkhovnoi Rady. – 1995. – № 34. – St. 266].
7. **Про запобігання** корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Голос України. – № 206. – 25 жовт. [Pro zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII // Holos Ukrainy. – № 206. – 25 zhovt.].
8. **Про засади** запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206> [Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii : Zakon Ukrainy vid 7 kvit. 2011 r. № 3206-VI. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206>].
9. **Про судоустрій** і статус суддів : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 56. – Ст. 1935 [Pro sudoustrii i status suddiv : Zakon Ukrainy vid 2 cherv. 2016 r. № 1402-VIII // Ofits. visn. Ukrainy. – 2016. – № 56. – St. 1935].
10. **Штурхецький С.** Оцінка ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та бачення подальшого вдосконалення його роботи. Моя роль у цьому процесі / Сергій Штурхецький. – Режим доступу : <https://rivnepost.rv.ua/news> [Shturkhettskyi S. Otsinka efektyvnosti diialnosti Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii ta bachennia podalshoho vdoskonalennia yoho roboty. Moia rol u tosomu protsesi / Serhii Shturkhettskyi. – Rezhym dostupu : <https://rivnepost.rv.ua/news>].

Надійшла до редколегії 15.03.18