

**Д. Г. Заброда**, кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор з навчально-методичної та наукової роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, полковник міліції

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Характеризуються принципи державної антикорупційної політики. Аналізуються способи їх закріплення в українському законодавстві та міжнародних правових актах. Пропонуються критерії класифікації принципів державної антикорупційної політики в Україні.*

*Характеризуются принципы государственной антикоррупционной политики. Анализируются способы их закрепления в украинском законодательстве и международных правовых актах. Предлагаются критерии классификации принципов государственной антикоррупционной политики в Украине.*

*The principles of the state anticorruption policy are characterized. The ways to consolidate the Ukrainian legislation and international legal acts are analyzed. Classification criteria of principles state anticorruption policy in Ukraine are proposed.*

**Ключові слова.** Корупція, принципи, державна антикорупційна політика, класифікація.

**Вступ.** Корупція та її наслідки негативно впливають на розвиток демократичних засад управління суспільними справами в більшості держав світу, супроводжують держави на всіх етапах розвитку, і жодна з політичних систем не має механізмів для їх повного подолання. Втім, існує ряд країн, які змогли знизити рівень корупції до мінімального, викоринили її в ряді секторів економіки, у провадженні дозвільних процедур, наданні публічних послуг тощо.

Організація системи запобігання та протидії корупції в державі базується на національному досвіді, кращі зразки якого включено до міжнародних антикорупційних стандартів. Так, у Резолюції Комітету міністрів Ради Європи наводиться перелік двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією. Даною резолюцією Комітет міністрів РЄ пропонує національним владам застосувати ці принципи у внутрішньому законодавстві і практиці [1].

Також у більшості міжнародних антикорупційних документів, що ухвалюються організаціями різного рівня, містяться певні загальні вказівки, рекомендації, які зобов'язують, пропонують державам вживати конкретних заходів запобігання та протидії корупції. Вони є основою принципів антикорупційної політики держав світу. Зміст і форми їх закріплення в національному законодавстві різні, але основні з них можуть бути систематизовані.

У зв'язку з загальною необхідністю вироблення державної антикорупційної політики актуальним є формування системи її базових принципів. Це важливе завдання передбачає комплексний аналіз, систематизацію та наукове обґрунтування способів закріплення такої системи у вітчизняному законодавстві.

Слід наголосити, що питання принципів державної антикорупційної політики України, незважаючи на його важливість і переважно теоретичне наповнення, ще недостатньо розглянуто в сучасній правовій науці. Проте досить часто воно досліджується в контексті визначення базових засад певних видів діяльності у сфері протидії корупції.

© Д. Г. Заброда, 2011

Серед українських науковців, які приділили увагу систематизації антикорупційної політики, слід виокремити праці кримінологів В. С. Зеленецького, О. Г. Кальмана, М. І. Камлика, О. М. Литвака, М. І. Мельника, Є. В. Невмержицького, М. І. Хавронюка; адміністративістів і фахівців у галузі державного управління В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, Л. А. Аркуші, В. Т. Білоуса, М. Ю. Бездольного, А. В. Гайдука, І. П. Голосніченка, Д. І. Йосифовича, В. О. Завгороднього, В. К. Колпакова, О. Я. Прохоренка, С. С. Рогульського, О. П. Рябченко, С. Г. Стеценка, В. О. Шамрая та деяких інших.

Окремі положення щодо принципів боротьби з корупцією містяться також у працях представників близького зарубіжжя Б. В. Волженкіна, А. І. Долгової, С. М. Іншакова, В. М. Кудрявцева, Н. Ф. Кузнецової, Ю. В. Кузовкова, О. В. Куракіна, В. П. Котіна, В. В. Лунєєва, С. В. Максимова, О. І. Мізерії, А. В. Наумова, М. В. Щедріна, а також європейських і американських фахівців Дж. Абуєві, С. М. Алама, Д. Бейлі, Г. Вевера, А. Горга, Д. Кауфмана, Н. Леффа, К. Лейеса, Е. МакКітріка, С. Пундея, С. Роз-Аккерман, Дж. Тірола, Л. Шеллі, А. Шляйфера.

При цьому для праць російських фахівців у галузі теорії держави і права характерна тенденція щодо підвищення їх уваги до проблематики боротьби з корупцією, а відповідно й до вирішення загальнотеоретичних питань, пов'язаних із визначенням базових засад правового регулювання державної антикорупційної політики [2].

Отже, аналіз наукового доробку дозволяє дійти таких проміжних висновків: принципи державної антикорупційної політики наразі не стали предметом окремого наукового розгляду; у більшості праць розглядаються принципи боротьби з корупцією, протидії чи запобігання цьому явищу, взаємодії та

координації між суб'єктами реалізації антикорупційних заходів; характеристика цих принципів сприятиме формуванню їх системи стосовно антикорупційної політики.

**Постановка завдання.** Метою статті є вироблення поняття, встановлення системи й розробки критеріїв класифікації, а також характеристика принципів державної антикорупційної політики в Україні.

**Результати дослідження.** У загальному розумінні наука визначає, що принципами є основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [3, 110]. Науковці-юристи розуміють під принципами керівні положення, теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності та закріплені у праві [4, 262].

Принципи являють собою результат узагальнення законів і закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних ознак, що й визначає зміст такої діяльності. Іншими словами, об'єктивна реальність є джерелом формування принципів. Важливий момент, який слід ураховувати під час дослідження принципів, – це практичне їх втілення в життя. Адже ще за радянських часів, а нерідко й сьогодні, принципи права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне [5, 12]. Одного знання принципів недостатньо, потрібне ще й бажання та вміння їх застосовувати у своїй діяльності, адже практична дія принципів залежить не від них самих, а від ставлення до них людей. Інакше кажучи, принципи – це знання про загальні закономірності, закладені законодавцем у норми права, які використовуються у практичній діяльності виконавцями цих норм.

Важливість з'ясування принципів державної антикорупційної політики, їх системи та ролі впливає з розуміння їх як закономірностей розвитку, що знаходять своє відображення в основних засадах, теоретичних ідеях і положеннях, які лежать в основі цієї політики. Принципи державної антикорупційної політики – це прояв і закріплення закономірностей змісту державної політики, вони визначають її сутність, характер. Динамічні за змістом і формою, вони сприяють ефективній реалізації правових норм антикорупційного законодавства, формуються залежно від конкретних політичних і соціально-економічних умов, відображаючи рівень використання позитивних закономірностей суспільного розвитку. Ці принципи юридично закріплюються у формі правових норм, що являють собою загальні положення, на яких має ґрунтуватись державна політика. Тому принципи мають значення правових вимог, обов'язкових для виконання та дотримання.

У книзі “Теорія державного управління” Г. В. Атаманчук сформулював певні вимоги, яким має відповідати процес виявлення та обґрунтування принципів державного управління [4, 262]. На наш погляд, ці вимоги можуть бути використані і при формуванні принципів державної антикорупційної політики.

Отже, принципи державної антикорупційної політики повинні: відображати не будь-які, а тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки державної антикорупційної політики; характеризувати лише сталі закономірності, відносини та взаємозв'язки державної антикорупційної політики; охоплювати переважно ті закономірності, відносини та взаємозв'язки, які характерні для державної антикорупційної політики як цілісного явища, тобто які мають загальний, а не одиничний характер; відображати специфіку державної антикорупційної політики, її відмінності від інших видів діяльності.

Також до принципів державної антикорупційної політики слід додати певні формальні вимоги. Вони мають бути: за можливості сформульовані в лаконічній формі та позбавлені описовості; закріплені у правових нормах або ж впливати з них; мати власну чітко окреслену сферу дії, своєю назвою вказувати на межі поширеності і, відповідно, не накладатись на інші, вже існуючі принципи, не заважати їх діям.

Як показує міжнародний досвід, успіх у реалізації антикорупційної політики і ступінь її ефективності досягаються за умови усвідомлення таких постулатів. По-перше, корупцію не можна подолати повністю. Важливе завдання держави – істотно знизити її рівень. По-друге, значуще, відчутне для громадян та економіки держави зниження рівня корупції займає не одне десятиліття цілеспрямованих заходів. Отже, з цього виходить, що боротьба з корупцією є невідкладною проблемою. По-третє, корупція не може бути обмежена результатами разової кампанії. Необхідно зробити антикорупційну політику постійною, пріоритетною функцією держави. По-четверте, потрібно розрізняти боротьбу з корупцією і боротьбу з корупціонерами. Остання, як важлива частина обмеження злочинності, є одним з елементів антикорупційної політики. Але тільки репресивними заходами корупцію не обмежити. Основні зусилля антикорупційної політики мають бути спрямовані на усунення причин та умов, що породжують корупцію, і тим самим – на підвищення ефективності державного управління і місцевого самоуправління. По-п'яте, світова практика підказує, що стратегія “анклавів доброчесності”, тобто боротьби з корупцією в окремих відомствах або частинах держави, може мати успіх. Але з високою вірогідністю такий успіх буде тимчасовим. Тому необхідно розширити сферу дії антикорупційної політики до рівня всієї країни. По-шосте, органи влади, тим більше коли вони уражені корупцією, не в змозі самостійно розв'язати проблему обмеження корупції. Це можна зробити тільки за існування партнерських відносин із суспільством, але таке партнерство можливе лише за умови довіри до політики влади. Добитися його – першочергове завдання. По-сьоме, найважливіша політична умова, за якої можливе обмеження корупції, – це ефективна демократія [6].

Міжнародна практика боротьби з корупцією свідчить, що успіх у реалізації антикорупційної політики і ступінь її ефективності можуть бути досягнуті за умови дотримання таких принципів: авторитетне керівництво; кооперація влади і суспільства; прозорість антикорупційної політики; акцент на викоріненні умов, що породжують корупцію; урахування культурних чинників; гнучкість та адаптивність політики повинні забезпечуватися постійним зворотним зв'язком, що спирається на незалежний моніторинг і діагностику; урахування можливих загроз і обмежень для реалізації політики; поєднання послідовності і

тверезої оцінки можливостей; поєднання послідовності й енергійності з ретельністю, продуманістю і підготовкою кроків; поєднання інституційних змін і соціальної інженерії; активний вплив на суспільну свідомість; фінансування антикорупційної політики.

На думку юристів-практиків, державна система боротьби з корупцією має базуватися на таких принципах: дотримання законних прав та свобод людини і громадянина; забезпечення ефективності протидії корупції тільки узгодженими діями державних органів, громадських організацій і громадян; проведення державної політики, спрямованої на усунення та нейтралізацію чинників, які сприяють розвитку корупційних дій; врахування правовою базою боротьби з корупцією змін соціально-економічної та політичної ситуації в державі; надання головної уваги запобіжним заходам, що ґрунтуються на аналізі та прогнозуванні тенденцій поширення корупційних діянь; здійснення основних практичних заходів запобігання та виявлення корупційних діянь органами, які ведуть боротьбу з корупцією [7].

Окремі автори розглядають і морально-світоглядні принципи подолання корупції, зараховуючи до них ті, що відбивають складові цієї діяльності: моральну (свобода вибору, дотримання морального імперативу, особиста мужність, відповідальність, альтруїзм, праця заради спільного добра, гуманізм, моральний патріотизм, чесність); ідеологічну (законність, справедливість, ідеологічний патріотизм, професіоналізм, порядність) [8].

Україна намагається рухатися в руслі виконання взятих нею міжнародних зобов'язань щодо боротьби з корупцією, керуючись насамперед Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції та Європейською кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією; Двадцятьма керівними принципами боротьби з корупцією, Планом дій боротьби з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Росії, Таджикистану та України; Модельним законом про боротьбу з корупцією (прийнятим 03.04.1999 р. на пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав – учасниць СНД) та ін. [9].

В останні роки на підставі цих документів в Україні були підготовлені та обговорювалися в експертному колі законопроекти: “Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців”; “Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів”; “Про заходи державного фінансового контролю публічної служби”; “Про засади запобігання та протидії корупції”; “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних діянь”; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” та ін.

Три останні проекти законів України склали так званий “антикорупційний пакет”, поданий Президентом до парламенту і ухвалений Верховною Радою 11.06.2009 р., та мали змінити застарілий Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 05.10.1995 р., але так і не вступили в дію. І тільки після неодноразового звертання Парламентської Асамблеї Ради Європи в рамках моніторингу виконання обов'язків і зобов'язань України прийнято Закон “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011 разом (“у пакеті”) із ще одним Законом – “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” [10; 11].

Проаналізувавши Закон України “Про боротьбу з корупцією”, ми взагалі не знайшли в його окремих положеннях визначення принципів боротьби з корупцією.

У ст. 5 Модельного закону про боротьбу з корупцією від 03.04.1999 р., на який повинна була орієнтуватися Україна під час розробки національного антикорупційного законодавства, містяться такі основні принципи боротьби з корупцією: рівності всіх перед законом і судом; забезпечення чіткої правової регламентації діяльності державних органів, законності і гласності такої діяльності, державного і суспільного контролю за нею; вдосконалення структури державного апарату, кадрової роботи і процедури вирішення питань, що посягають на права і законні інтереси фізичних та юридичних осіб; пріоритету захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також соціально-економічної, політико-правової, організаційно-управлінської систем держави; визнання допустимості обмежень прав і свобод державних посадових осіб, а також прирівняних до них осіб у випадках, передбачених законом; відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, ліквідації і відвернення шкідливих наслідків корупційних правопорушень; забезпечення особистої безпеки громадян, що сприяють у боротьбі з корупційними правопорушеннями; захисту державою прав і законних інтересів державних посадових осіб і осіб, прирівняних до них, установлення цим особам заробітної плати (грошового утримання) і пільг, що забезпечують цим особам і їх сім'ям гідний рівень життя; неприпустимості делегування повноважень на державне регулювання підприємницької діяльності фізичним і юридичним особам, що здійснюють таку діяльність, а також на контроль за нею; здійснення оперативно-розшукової та іншої діяльності з метою виявлення, розкриття, припинення і відвернення корупційних правопорушень, що належать до кримінально караних діянь, а також застосування у встановленому законом порядку спеціальних заходів фінансового контролю з метою недопущення легалізації протиправно нажитих грошових коштів та іншого майна; встановлення заборони для державних посадових осіб і осіб, прирівняних до них, на заняття підприємницькою діяльністю, зокрема на заняття оплачуваних посад в органах управління суб'єктів господарювання, за винятком випадків, коли заняття такої посади передбачене законодавчо встановленими посадовими обов'язками.

Безпосередньо перелік принципів антикорупційної політики знайшов своє відображення у Модельному законі “Основи законодавства про антикорупційну політику” [12], ст. 4 якого до них зараховує: партнерство суб'єктів формування та реалізації заходів антикорупційної політики; пріоритет заходів запобігання корупції та моральних засад боротьби з корупцією; неприпустимість установлення антикорупційних стандартів нижче рівня, визначеного законами держави; неприпустимість покладення на одного й того ж суб'єкта антикорупційної політики відповідальності за розробку, реалізацію та контроль над реалізацією заходів антикорупційної політики; підтримання оптимальної чисельності осіб, що заміщають державні посади, й осіб,

які перебувають на державній та муніципальній службах; цільове бюджетне фінансування заходів антикорупційної політики, що застосовуються органами державної влади і місцевого самоврядування та їх установами; визнання підвищеної суспільної небезпеки корупційних правопорушень осіб, що заміщують посади, передбачені Конституцією та іншими законами держави; неприпустимість обмеження доступу до інформації про факти корупції, корупціогенні фактори та заходи реалізації антикорупційної політики [12].

Більшість із цих принципів знайшли своє відображення у ст. 3 нещодавно прийнятого Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011 р., а саме: верховенства права; законності; комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів; пріоритетності запобіжних заходів; невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування; участі громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів; забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням [11].

Ряд принципів знайшли своє відображення й у Засадах антикорупційної політики в Україні. Зокрема, до них зараховано принципи: верховенства права і закону, пріоритету прав і свобод людини та громадянина; рівності всіх перед законом; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; ефективної взаємодії законодавчої, виконавчої і судової гілок влади та держави з громадськістю; невідворотності відповідальності за корупційне правопорушення; єдиної державної політики у сфері запобігання та протидії корупції; співпраці з іноземними державами та міжнародними організаціями, зокрема з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO); цільового бюджетного фінансування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з виконання завдань антикорупційної політики; доступності до інформації про вчинені корупційні правопорушення, корупціогенні чинники та проведені заходи щодо запобігання та протидії корупції [13].

**Висновки.** Отже, в нормативно-правових актах міститься перелік принципів антикорупційної політики. Ці принципи є відображенням основних засад правової системи, вони стосуються закономірностей таких видів антикорупційної діяльності, як протидія, запобігання, інформаційне забезпечення, взаємодія держави і громадянського суспільства; пов’язані з принципами інших видів державної політики: кримінально-правової, адміністративно-деліктної, в галузі міжнародного співробітництва; взаємопов’язані між собою і можуть бути визнані системою; закріплюються в декількох нормативно-правових актах.

В основу класифікації системи принципів пропонується покласти такі критерії: а) ступінь загальності (загальні та спеціальні); б) вид діяльності, закономірності якої вони відображають (протидія, запобігання корупції, інформаційне забезпечення, взаємодія держави та громадянського суспільства); в) вид правового акта, в якому вони закріплені (закони, міжнародно-правові документи, підзаконні акти); г) сфера правового регулювання (одна або кілька галузей права); д) зміст засад (правові, морально-ідеологічні); д) етап (стадія) здійснення (формування або реалізації антикорупційної політики).

Подальше використання класифікації принципів державної антикорупційної політики дозволить провести їх поглиблений аналіз і визначити відповідність діяльності суб’єктів проведення антикорупційних заходів національним та міжнародним стандартам.

#### Література

1. О двадцати принципах борьбы с коррупцией : Резолюция Комитета министров Совета Европы (97) 24, принята 6 ноября 1997 г. на 101-й сессии.
2. Заброда Д. Г. Систематизация научных исследований с проблем протидії корупції / Д. Г. Заброда // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2011. – Вип. 3. – С. 256–268.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5. – 736 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
5. Авер’янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Авер’янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.
6. О стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан : Указ Президента Республики Татарстан от 8 апреля 2005 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ineka.ru/file.php?id=3354](http://www.ineka.ru/file.php?id=3354).
7. Принципи боротьби з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zhovkva-gy.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=155&Itemid=1](http://zhovkva-gy.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=155&Itemid=1).
8. Молдаван Є. С. Морально-світоглядні принципи подолання корупції на державній службі / Є. С. Молдаван // Університетські наукові записки. – 2009. – № 3 (31). – С. 291–295.
9. Електронний ресурс. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_998](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_998).
10. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=356%2F95-%E2%F0&p=1223274668736376>.
11. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

12. 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.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/abro/1871>.

13. Про схвалення Зasad антикорупційної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 32.