

ОСОБЛИВОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Еренко Д. В.

Обґрунтовано основні передумови виникнення проблеми боротьби з корупцією. Визначено основні засоби державної політики щодо вирішення питання запобігання корупційним правопорушенням в умовах сьогодення. Пропонуються основні напрями державної стратегії для ефективної роботи системи антикорупційних органів.

Визначається місце Національного антикорупційного бюро України в системі органів публічної влади.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, Національне антикорупційне бюро України, орган державної влади, публічний службовець.

Выделены предпосылки возникновения проблемы борьбы с коррупцией. Определены основные средства государственной политики в отношении решения вопроса предотвращения коррупционных правонарушений в современных условиях. Предлагаются основные направления государственной стратегии для эффективной работы системы антикоррупционных органов.

Определяется место Национального антикоррупционного бюро Украины в системе органов публичной власти.

Ключевые слова: антикоррупционная деятельность, Национальное антикоррупционное бюро Украины, орган государственной власти, публичный служащий.

The basic preconditions of the emergence of the problem of combating corruption are substantiated. Definition of the main means of state policy concerning the solution of the issue of preventing corruption in the present. The main directions of the state strategy for effective work of the system of anti-corruption bodies are offered.

The place of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in the system of public authorities is determined.

In the scientific literature it is argued that the leading method of administrative law, in relation to the fight against corruption, is the administrative-legal method. That is, the set of methods, means, influence of the public administration on the objects of management, providing the regulatory influence of the norms of administrative law on social relations, and by means of which the legal position of the parties in legal relations is established legally and lawfully. Relations that arise under the influence of this method of regulation, he characterizes the inequality of the parties and calls "relations of power and subordination." This definition should be understood as follows: the object of public administration is bound to comply with the legal requirements of the subject of public administration, in other words – these relations do not require or exclude organizational subordination, but the decision of the entity is, in any foreseeable by law, a case that is mandatory for an object.

After analyzing the problems of preventing corruption in Ukraine and the activities of the state bodies, which are responsible for such a mission, one can identify the basic ideas for improving the effectiveness of anti-corruption activities. In particular, the state strategy in this area should include, first of all, measures aimed at increasing the transparency of decision-making mechanisms and the establishment of rules, admission to the civil service, transparency of revenue and expenditure of

the state budget, financing of political parties, the mechanism of public procurement, privatization, the functioning of bodies state power and local self-government.

Key words: anti-corruption activity, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, public authority, public servant.

Постановка проблеми та її актуальність. Україні сьогодні вкрай потрібно визначити заходи, спрямовані на розвиток прозорості органів державної влади, залучення громадянського суспільства до більш тісної співпраці, підвищення антикорупційної культури, забезпечення функціонування правоохоронних органів і судової системи відповідно до світових вимог та усунення чинників, що перешкоджають економічному та соціальному розвитку суспільства.

У сучасному світі, коли забезпечується прозорість роботи державних органів, є всі умови для громадських обговорень, а громадяни обізнані про прийняті органами державної влади рішення, виникає довіра до роботи державних органів, збільшується їхня відповідальність. Прозорість сприяє поліпшенню функціонування органів державної влади та є ключовою умовою для розвитку економіки, сприятливого бізнес-середовища та залучення іноземних інвестицій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізом актуальних питань антикорупційної діяльності держави займалися ряд учених з адміністративного права України та зарубіжжя, фахівці з державного управління та кримінального права, зокрема це – праці таких учених, як В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Д.О. Беззубов, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, М.С. Кельман, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Т.М. Кравцова, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, О.В. Петришин, Н.Г. Плахотнюк, С.В. Петков, М.І. Мельник, Н.П. Тиндик та інших учених.

Метою статті є визначення оптимальних шляхів і можливих засобів в антикорупційній діяльності держави.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі стверджується, що провідним методом адміністративного права щодо протидії корупції є адміністративно-правовий метод. Тобто сукупність прийомів, засобів, впливу публічної адміністрації на об'єкти управління, що забезпечують регулюючий вплив норм адміністративного права на суспільні відносини та за допомогою яких встановлюється юридично владне та юридичне підвладне становище сторін у правовідносинах. Відносини, які виникають під впливом цього методу регулювання, він характеризує нерівністю сторін і називає «відносини влади і підпорядкування». Під таким визначенням треба розуміти таке: об'єкт публічного управління зобов'язаний виконувати законні вимоги суб'єкта публічної адміністрації, інакше кажучи, зазначені відносини не вимагають і не виключають організаційної підпорядкованості, однак рішення суб'єкта є в будь-якому передбаченому законом випадку обов'язковим для виконання об'єктом [1, с. 343-344].

В юридичній літературі розмежовуються заходи адміністративного примусу та адміністративно-правові заходи. Заходи адміністративного примусу «зводяться до практичних дій компетентних органів із боротьби з корупцією (виявлення правопорушення, накладення адміністративного стягнення тощо), тоді як адміністративно-правові заходи боротьби включають в себе будь-які заходи примусового характеру, що мають підзаконний характер (наприклад, видання підзаконних нормативно-правових актів органами публічної адміністрації)» [2, с. 107]. На наш погляд, зазначене розмежування термінів є не досить коректним, бо дії компетентних органів із протидії корупції також мають бути законними, відповідати правовим нормам. Адміністративно-правові заходи більшість науковців розглядає як заходи адміністративного примусу, причому ми натрапляємо на стільки класифікацій цих заходів, скільки висловлюється поглядів щодо них. Метою застосування таких заходів має бути виявлення та подолання соціальних передумов і наслідків корупції. По-перше викриття корупційних діянь, по-друге, відповідальність винних у вчиненні протиправних діянь. Важливим аспектом залишається прозорість і зрозумілість для населення тих рішень, які стосуються подолання корупції [3, с. 129-133].

Висвітлюючи питання взаємодії публічної адміністрації і громадян, Т. Плугатар [4] зазначає, що правовий стандарт взаємовідносин органів державної влади та громадськості повинен виходити зі статусу людини як суб'єкта, перед яким такі органи відповідальні за свою діяльність. Ідеться про створення ефективної та прозорої системи громадського контролю за діяльністю чиновництва, яка буде засновуватися на додержанні національних інтересів і законності.

Національне антикорупційне бюро України створено відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро» 2014 р. Цим Законом визначено, що воно є державним правоохоронним органом, на який покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Головне завдання Національного антикорупційного бюро вже дещо звужує коло корупційних деліктів, говорячи про протидію суто кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [5].

Компетенцією Національного антикорупційного бюро України є широкий спектр повноважень щодо запобігання, припинення та розслідування кримінальних корупційних правопорушень, зокрема:

1) здійснення оперативно-розшукових заходів із метою запобігання, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

2) здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

3) вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопору-

шеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;

4) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;

5) здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро;

6) забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях;

7) забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення.

За задумом законодавця, реалізація цих повноважень повинна сприяти усвідомленню суті корупції, її причин і загроз, викликаних нею. А участь інститутів громадянського суспільства, приватного сектору та засобів масової інформації в підвищенні обізнаності громадськості стануть суттєвим підспірям в антикорупційній діяльності публічних службовців. Дуже важливо при цьому антикорупційним органам надалі зміцнювати свою співпрацю з міжнародними організаціями та відповідними органами іноземних держав відповідно до законодавства України та міжнародних договорів.

Не можна оминати увагою також кадрове питання. Адже від нього залежить ефективність діяльності і органу, і системи, і держави. Удосконалення публічної служби, забезпечення більш прозорої процедури, що стосуються допуску до публічної служби, просування по службі, звільнення з неї, оцінка діяльності публічних службовців, впровадження системи обертання на публічну службу – такі кроки наближають суспільство до безкорупційної дійсності. Інституціональні механізми і правила, що регулюють вступ на публічну службу, повинні бути поліпшені, і допуск до будь-яких сфер публічної служби має бути прозорим, проведеним на основі конкурсу.

Паралельно варто приділити увагу здійсненню заходів, спрямованих на підвищення авторитету публічної служби, здійсненню спеціальних програм для підтримки та стимулювання публічних службовців. Але соціальні та трудові гарантії повинні корелюватись із вимогою підвищення професійних знань і навичок співробітників Національного антикорупційного бюро України щодо виявлення, розслідування і кримінального переслідування корупціонерів. Отож проведення оперативно-розшукових заходів, спрямованих на виявлення корупційних злочинів, буде більш ефективним. Вважається, що забезпечення співробітників правоохоронних органів високими зарплатами є одним з основних факторів у боротьбі з корупцією. Проте і контроль за їхньою діяльністю, а відтак і небезпека втрати посади публічним службовцем Національного антикорупційного бюро України мають бути реальними. Тоді можна казати про таку пряму залежність.

Україна зацікавлена та сприяє закріпленню норм професійної етики в кодексах поведінки посадовців, підприємців, представників відповідних професій, якими можуть бути встановлені спеціальні вимоги щодо поведінки таких осіб. Такий досвід уже є в деяких європейських

держав, відповідно до рекомендацій Ради Європи. Наприклад, у Додатку до Рекомендації № R (2000) 10 Ради Європи – «Модельний кодекс поведінки державних службовців» – зазначається, що державний службовець не повинен допускати, щоб його особисті інтереси були в конфлікті з його державною посадою [6]. Відповідні правові норми містить Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VI від 2014 р. [7] та чинні сьогодні Загальні правила поведінки державного службовця [8].

Розглядаючи принципи етичної поведінки публічних службовців як її основну змістовну характеристику, треба враховувати два загальних аспекти:

1) деякі з висвітлених у цьому розділі антикорупційних обмежень і зобов'язань зараховуються до правил етичної поведінки публічних службовців (це приписи щодо конфлікту інтересів, нерозголошення інформації, подання декларації тощо). При цьому подібний підхід характерний не лише для України, але й для більшості інших країн Центральної та Східної Європи. [9];

2) значна частина етичних вимог поширюється на позаслужбове життя публічних службовців. Наприклад, відповідно до Правил етичної поведінки поліцейських (п. 3 розд. 4) за будь-яких обставин і щодо будь-якої людини як у робочий, так і в неробочий час поліцейський зобов'язаний дотримуватися норм професійної етики [10].

У законодавстві та в юридичній літературі виділяються як дієвий спосіб запобігання корупції заходи з підвищення етичного рівня кадрового складу, прийняття службових документів «Етика поведінки державного службовця», які повинні мати морально-ідеологічне спрямування. Органами державної влади, відповідно до антикорупційного законодавства, розробляються та приймаються різні відомчі нормативно-правові акти такого характеру.

Зокрема, розділ II Закону України «Про правила етичної поведінки» безпосередньо визначає такі правила: державні службовці повинні уникати демонстрації в будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів та утримуватися від виконання незаконних рішень чи доручень; вони не можуть спонукати в будь-який спосіб своїх підлеглих до прийняття того чи іншого рішення; не мають права вчиняти дій або бездіяльність на користь своїх особистих інтересів або ж в інтересах третіх осіб; їхня діяльність у відносинах з іншими особами повинна здійснюватися виключно в інтересах громадян.

Як приклад розглянемо Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами. Проаналізувавши зміст цього нормативно-правового акта, виділимо найбільш показові моменти. Дотримання норм Кодексу передбачає, що службовці органів МВС України, МЗС України, Державної митної служби, Державної міграційної служби, Держприкордонслужби зобов'язані служити українському народові, демонструючи при цьому етичну поведінку, усвідомлюючи, що їхня служба безпосередньо передбачає відданість громадянам і зобов'язання діяти в інтересах держави, відстоювати національні інтереси, утверджувати базові суспільні цінності. Реалізація таких вимог можлива тільки за свідомого підпорядкування власних інтересів суспільним вимогам і державним пріоритетам. Це необхідна умова запобігання корупційному правопорушенню [11].

Цей Кодекс спрямований на створення ефективної системи запобігання правопорушенням, зокрема корупційним, у сфері управління кордонами. На нашу думку,

цей документ відповідає загальнозстановленим міжнародним етичним нормам поведінки державного службовця під час виконання своїх прямих обов'язків. Проте актуальною сьогодні залишається проблема реалізації закріплених Кодексом норм. Прийняття цього нормативно-правового акта лише частково розв'язує проблему запобігання корупційним правопорушенням серед працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами. Насамперед потрібно змінити ставлення державного службовця до корупції та створити ефективну систему покарань за корупційні порушення.

Висновки. Проаналізувавши проблеми запобігання корупційним правопорушенням в Україні та діяльності органів держави, на яких покладається така місія, можна визначити базові ідеї з підвищення ефективності антикорупційної діяльності. Зокрема, державна стратегія в цій сфері має передбачати, перш за все, заходи, спрямовані на підвищення прозорості механізмів прийняття рішень і встановлення правил, допуску до державної служби, прозорості доходів і видатків державного бюджету, фінансування політичних партій, механізму державних закупівель, приватизації, функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування.

Література

1. Онищук О.О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні. *Адвокат*. 2010. № 9. С. 35-37.
2. Зміст та структура адміністративно-правового статусу правоохоронного органу. *Наука і правоохорона*. 2015. № 3. С. 12-19.
3. Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/card2#Card>.
4. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 17008-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n738>.
6. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
7. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 листопада 2016 р. № 1179.
8. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 листопада 2016 р. № 1179.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В.В., Армаш Н.О., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. 2-е вид. Херсон: «ОЛДІ-ПЛЮС», 2019. 580 с.
10. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами: наказ МВС України, МЗС України, Мінфін України від 5 липня 2011 р. № 330/151/809/434/146. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0922-11>.

*Еренко Д. В.,
аспірант кафедри цивільного,
адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету*