

DOI:  
УДК: 342.1

**Юрій Зарембський,**  
аспірант кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Тернопільського національного  
економічного університету

## **АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*Досліджено адміністративно-правові аспекти функціонування системи здійснення антикорупційної політики держави. Надано теоретико-правову характеристику правових відносин в Україні, виокремлено їх основні ознаки.*

*Розглянуто основні проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні. Проаналізована інституційна реформа органів державного управління, що здійснюють реалізацію антикорупційної політики. З'ясовано роль нових антикорупційних органів та встановлено вплив неурядових організацій на підвищення ефективності роботи органів публічного управління у вирішенні проблем протидії та запобігання корупційних виявів. Визначено умови для успішної реалізації антикорупційної політики в Україні.*

*У ході дослідження розроблено шляхи та конкретні заходи щодо здійснення та покращення антикорупційної політики держави. Визначено основні проблеми та помилки проведення державою антикорупційної політики.*

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції, реформи, антикорупційне законодавство, правова держава, правоохоронні органи, громадянське суспільство.

**Бібл.: 7.**

**Зарембский Ю.**

**Антикоррупционная политика государства: административно правовой аспект**

*Исследовано административно-правовые аспекты функционирования системы осуществления антикоррупционной политики государства. Предоставлено теоретико-правовую характеристику правовых отношений в Украине, выделены их основные признаки. Разработаны пути и конкретные меры по осуществлению и улучшения антикоррупционной политики государства. Определены ключевые проблемы и ошибки проведения государством антикоррупционной политики.*

**Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, реформы, антикоррупционное законодательство, правовое государство, правоохрнительные органы, гражданское общество.

**Zarembskii Yu.**

**State anti-corruption policy: administrative and legal aspect**

*The article examines the administrative and legal aspects of the functioning of the system of implementation of anti-corruption policy of the state. The article is devoted to the basic problems of implementation of anti-corruption policy in Ukraine. In the article the institutional reform of the authorities of public administration which are engaged in the implementation of anti-corruption policy were analyzed. The role of new anti-corruption bodies and NGOs' impact on increasing efficiency of public administration in dealing with combating and preventing corruption were studied out. The conditions for successful implementation of anti-corruption policy in Ukraine were determined.*

*Theoretical and legal characteristics of legal relations in Ukraine are given, their main features are distinguished. The study elaborated ways and concrete measures for implementation and improvement of the state anti-corruption policy. The key problems and mistakes of the state's anti-corruption policy are identified.*

**Keywords:** corruption, counteracting corruption, reforms, anti-corruption legislation, constitutional state, police, civil society.

**Постановка проблеми.** Вказане питання ніколи не втрачало свою актуальність, оскільки корупція як явище розвивалась разом з державою, виникла разом з державою і супроводжувалась багатьма іншими історичними подіями нашої держави, де залишила слід.

Важливість вирішення вищевказаної проблеми підтверджується боротьбою із явищем корупції саме сьогодні, саме в цей час. Ми зможемо дослідити недоліки у боротьбі із цим явищем, розглянемо нормативно-правову базу та органи, які займаються протидією та запобіганням корупції, а також докладемо зусиль, аби вивести певну формулу для того, щоб зробити боротьбу з цим явищем максимально ефективною.

© Юрій Зарембський, 2019

**Метою статті** є юридичний аналіз положень чинного законодавства, дослідження питань антикорупційної політики та її адміністративно-правового аспекту.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вивченням теоретичних та практичних аспектів проведення антикорупційної політики займалися такі вітчизняні науковці, як: О. Я. Прохоренко, О. А. Радіца, С. Лашкет, О. Д. Маркєєва, О. Хмара, А. Волошина, А. Л. Баланда, В. Г. Пшеничний.

У процесі аналізу юридичної літератури у сфері проведення антикорупційної політики все ще недостатньо вивченим є питання ефективності непоширення хабарництва в умовах періоду діджиталізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Україні, як і в усьому світі, корупцію віднесено до головних політичних, економічних і соціальних проблем. Вона визнана одним із найбільш загрозливих явищ сучасності, що здатне мотивувати позанормативну діяльність органів державного управління, гальмувати економічний розвиток, нести загрозу багатьом елементам конституційного та суспільного ладу, а також національній безпеці держави. Корупція підриває засади демократичного устрою, довіру до влади, порушує принципи права, справедливості й рівності перед законом, відповідальності за вчинене діяння, чесної конкуренції, призводить до зростання тіньової економіки та спадання авторитету держави в міжнародному співтоваристві. Термін «корупція» походить від латинського «согиртіо», що означає «псування», «розбещення», тобто може розумітися, як розбещення окремих посадових осіб державного апарату. Символічним у цьому розумінні також є те, що тлумачення поняття «корупція» в численних словниках та енциклопедіях передусе визначення іншого терміна латинського походження – «корозія», що перекладається, як «роз'їдання» й «руйнування» [2, с. 35–44].

На початку незалежності нашої держави, уряд України вже починав вживати певні заходи та розробляв стратегії щодо боротьби із корупцією. Такі дії документувались і закріплювались у програмах державного рівня, різноманітних планах, концепціях тощо.

Проте заходи, які були закріплені в законодавстві щодо запобігання корупції, не мали суттєвого значення і передбачали нереальні санкції, які не могли протистояти корупції. Крім цього, такі заходи тільки стимулювали рівень її зростання серед гілок влади, а згодом і населення. Це підтверджують результати неодноразового проведених вітчизняних та іноземних досліджень в цій сфері.

Таке розуміння сутності корупції як соціального явища також підтверджує багатовіковий історичний досвід. Явище корумпованості як псування механізму управління публічними справами відоме людству з прадавніх часів, оскільки існувало фактично за будь-якого режиму й будь-якої влади. Так само вже тривалий час люди намагаються встановити причини корупції та знайти способи її обмеження [2, с. 35–44].

Як і будь-яке явище, яке виникає в суспільстві, корупція в Україні виникла не раптово. Вона є наслідком цілого ланцюжка історичних подій, які супроводжували і супроводжують нашу державу. Варто зазначити, що саме зараз це явище набуло доволі великих масштабів та проникло у всі сфери життєдіяльності суспільства (політичну, економічну та соціальну).

Неодноразово вже згадувалось, що корупція є негативним явищем, оскільки має на меті підірвати засади демократичного устрою, довіру до влади, порушити принципи верховенства права, справедливості й рівності перед законом, відповідальності за вчинене діяння, чесної конкуренції, призводить до зростання тіньової економіки та зниження авторитету держави в міжнародному співтоваристві. Якщо держава системно не підійде до вирішення питання щодо подолання хабарництва і корупції, то ці явища можуть вкорінитись у суспільних відносинах та в державній системі загалом.

Сьогодні в Україні окреслено комплекс причин поширення корупції. Однією з основних вважається втрата реального і дієвого контролю з боку народу за інститутами публічної влади та за конкретними носіями такої влади. На жаль, на відміну від країн Західної Європи, в Україні громадянське суспільство до цього часу не стало головним учасником боротьби з корупцією [4, с. 99–106].

Міжнародний та національний досвід подолання корупції однозначно показав лише те, що повністю викоринити її як соціальне явище серед населення та державної системи неможливо. Реальним є лише суттєве зменшення рівня корупції та постійне здійснення як превентивних заходів, так і реальних покарань за такі протиправні діяння. Антикорупційна політика має не тільки сприяти подоланню і запобіганню корупції як явища, а й стимулювати економічний та соціальний сектор, відносини між ними, а також вживати заходів щодо унеможливлення вияву вищевказаного негативного явища в цих сферах.

Аналізуючи антикорупційну політику України, слід назвати чинники впливу на рівень корупції:

- 1) непрозорість діяльності і невідповідність органів державної влади;
- 2) відсутність (або дуже малий відсоток) політичної волі щодо запобігання та протидії корупції, неефективна участь у цій роботі правоохоронних структур та органів національної безпеки держави;

- 3) розгалуженість дозвільно-регуляторної системи;
- 4) надмірний вплив певних олігархічних груп на прийняття державних рішень та процедуру кадрових призначень;
- 5) неврегульованість конфлікту інтересів;
- 6) часто відсутність правил професійної етики на публічній службі;
- 7) низький рівень забезпечення захисту прав власності;
- 8) недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, поєднане з його недосконалістю, суперечлива діяльність судової системи у цьому напрямі;
- 9) відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади [5].

Неможливо оминати події, які відбулись у 2014 р. (оперативна розробка і прийняття антикорупційного законодавства, утворення нових суб'єктів метою яких є протидія та запобігання корупції). Проте ці події, які відбулись на політичному полі і відповідно були відображені у нормативно-правових актах, відбувались знову ж таки під тиском громадськості.

В результаті цього очікувані від антикорупційної реформи зміни щодо зменшення корупційних виявів, утвердження стандартів доброчесної поведінки в діяльності представників владних структур та бізнесу, мінімізації в їхній діяльності корупційних ризиків, підвищення прозорості та підзвітності як органів влади загалом, так і окремих службових осіб перед суспільством переважно не реалізовані [6].

Проблема антикорупційного законодавства полягає у відсутності системи, обґрунтованості тієї чи іншої норми закону, а також непродуманості того чи іншого нормативно-правового акта, що спричинило неефективність боротьби з корупцією. Проте це не вважається найважливішою проблемою.

Проаналізувавши систему антикорупційної політики загалом, ми можемо дійти висновку про те, що на сучасному етапі органи державної влади не виявляють бажання та зацікавленості у побудові чіткої системи боротьби з корупцією, а отже, у здійсненні заходів, передбачених нею. Особи, які є представниками влади і відповідно є її носіями, не готові до глибокого реформування на практиці, а не в законопроектах. Незацікавленість та відсутність перевірок керівництва держави лише підтверджує вищевказані твердження і той факт, що «антикорупція» ніколи не була справжнім, першочерговим пріоритетом держави.

За роки незалежності України ухвалено чимало нормативних актів антикорупційного спрямування. Загальна їх кількість нараховує понад 100 законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, галузевих нормативних актів. Однак усі вони приймалися в різний час, різними органами, в деяких випадках безсистемно, без належного наукового обґрунтування, внаслідок чого виникають колізії та протиріччя в їх застосуванні [6].

Крім того, із прийняттям антикорупційних законів у жовтні 2014 р. в Україні здійснено найбільш масштабне та системне реформування антикорупційного законодавства.

Зміни законодавчого поля стосувалися врегулювання основних секторів антикорупційної діяльності в державі:

- 1) формування та моніторинг державної антикорупційної політики;
- 2) превентивна антикорупційна діяльність;
- 3) переслідування за корупцію.

Крім того, 28 квітня 2018 р. Уряд України схвалив «Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2018–2020 роки». Законодавство усуває певний дуалізм державних органів, відповідальних за антикорупційну політику серед іншого, ліквідується посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та започатковується діяльність двох незалежних антикорупційних інституцій, відповідальних за різні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики, а саме:

1) Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики;

2) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – державний правоохоронний орган, на який покладається протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці;

3) Національна рада з питань антикорупційної політики (Національна рада) – здійснення системного моніторингу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції та подання Президентові пропозицій

щодо поліпшення координації між суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії корупції. Склад Ради, як рекомендовано GRECO, має бути сформовано на паритетних засадах між владою та неурядовими організаціями [4, с. 99–106].

Виокремимо заходи і напрями, які в сукупності могли б дати певний позитивний результат. Однією із складових, яка вважається основоположною у провадженні антикорупційної політики, є політична воля. В пріоритеті мають бути оперативність, комплексний підхід до вирішення проблеми та швидке досягнення результатів. Ці критерії сприятимуть зміцненню тієї політичної волі, що утворить замкнене коло, яке водночас зможе розвивати інші сфери, зокрема антикорупційну політику. Ще одним критерієм має бути жорсткість застосування антикорупційних заходів (тотальний наступ на це явище там, де воно перебуває та на які сфери життєдіяльності впливає). Невід'ємною частиною боротьби з цим негативним явищем є наявність кадрів, які мають бути гармонійно сформовані. Вони повинні складатись із професіоналів з багатовіковим стажем та з нових людей, в яких наявний потенціал, базові знання та бажання змінити ситуацію на краще.

Ще один напрям удосконалення державної антикорупційної політики – обмеження ролі держави, який реалізується в заходах приватизації та податковій реформі. Прозорість і відкритість приватизаційного процесу об'єктів державної власності розглядаються, як джерело надходження до державного бюджету додаткових коштів, що можуть акумулюватися в різних фондах для подальшого використання [6].

Окремим напрямом антикорупційної політики, який був би корисним для нашої держави, можна застосувати за принципом «об'єднання та взаємодії». Йдеться про те, що політичною волею мають керуватися усі державні суб'єкти, а також політичні особи. Визначення вищевказаних суб'єктів відповідальними та взаємодія між ними в процесі забезпечення і впровадження державної антикорупційної політики зможе ефективно забезпечувати боротьбу із корупцією.

У контексті окресленої проблематики важливо звернути увагу на адаптацію міжнародного досвіду щодо українських реалій. З огляду на події останніх 6–7 років вказана практика не виявила свою ефективність і не змогла сприяти розвитку антикорупційної політики. Звичайно, це відбулось із суб'єктивних причин, проте задумка адаптації була хорошою і покладала великі надії. На сучасному етапі наша держава переживає період діджиталізації, яка має доволі позитивно вплинути на рівень досліджуваного негативного явища. Міжнародний досвід вже давно дійшов висновку про те, що державні органи, які забезпечують надання для прикладу адміністративних або інших послуг, повинні мати вигляд та бути організованими не як звичні українські державні установи, а як офіси, в яких персонал з обслуговування готовий допомогти вирішити будь-яку проблему клієнта. Особливість діджиталізації полягає в тому, що вона забезпечує мінімум фізичного контакту із посадовими особами, державними службовцями, тощо. Тобто, якщо цей процес унеможливлуватиме фізичний контакт особи із посадовою особою, а безпосередньо він відбуватиметься в електронному варіанті, то в результаті цього ми зможемо унеможливити, наприклад, факт передачі грошей або інших цінностей посадовій особі за вчинення нею протиправних дій в інтересах хабародавця тощо.

Як би це дивно не звучало, але попит на подолання корупції існує здебільшого у звичайного населення нашої держави. Віднедавна майже вперше звертається увага на думку громадськості. Тобто в процесі проведення антикорупційної політики варто враховувати думку громадян, їхні настрої щодо здійснення тих чи інших дій та відповідно коригувати заходи, які передбачені певним планом щодо подолання корупції і її запобігання у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Щоб оптимально і виважено прийняти те чи інше рішення, варто врахувати його економічну обґрунтованість та передбачити результат виконання за допомогою попередніх показників.

Підґрунтям державної антикорупційної політики мають стати показники сприйняття громадськістю корупційних виявів та оцінювання їх суспільної небезпеки. Одним із аспектів успішного проведення антикорупційної політики є прозорість, забезпечення принципу гласності в діяльності державних органів та загальна відкритість перед населенням України.

Таким чином, важливим заходом щодо удосконалення державної антикорупційної політики в рамках розвитку державно-приватного партнерства є розробка та впровадження типової антикорупційної програми юридичних осіб, яка має обов'язково містити такі принципи та вимоги, як: системність цілепокладання, абсолютна прозорість бюджетних надходжень і видатків, обрання приватного партнера на конкурентній основі, конструктивність.

**Висновки.** З огляду на вищевикладене можна зробити висновок про те, що корупція – це явище, яке історично виникло разом із утворенням нашої держави. Його неможливо викоринити повністю, але зменшити його рівень до мінімуму та з кожним разом все більше та частіше унеможливлувати ви-

никнення фактів хабаря є реальним завданням, яке підлягає виконанню. Це неодноразово підтверджує як вітчизняний, так і національний досвід. Щоб справді почати ефективну антикорупційну політику у всіх сферах життєдіяльності (економічній, політичній, соціальній), має бути політична воля її носіїв. Всі заходи, які проводились, коли наша держава здобула незалежність, та прийняття нового антикорупційного законодавства з паралельним утворенням окремих антикорупційних органів є не неефективними, якщо вони не дають разючого результату. Ця ситуація простежується вже понад 5 років і насправді результативність цих органів є недостатньою для рівня корупції в Україні. Згідно з Конституцією України, народ є носієм влади. Крім цього, він є громадськістю, проте всі вищевказані дії проводились під тиском громадськості, а не з ініціативи державного апарату. З огляду на це лише комплексний підхід у боротьбі з корупцією зможе дати перші позитивні результати.

#### Список використаних джерел

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. Київ : *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 12.11.2019).
2. Прохоренко О. Я. Організаційно-правові аспекти та стан протидії корупційним проявам у системі державної служби України. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика): науково-практичний журнал*. 2002. № 6. С. 35–44. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua> (дата звернення: 12.11.2019).
3. Радіца О. А. Теоретичні основи економічної мотивації корупційних проявів як загроза конкурентному розвитку економіки України. *Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект : сб. науч. трудов (Тернопіль, 2013)*. Тернопіль, 2013. Ч. 1. С. 318–321. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/> (дата звернення: 13.11.2019).
4. Лашкет С. Протидія корупції в Україні: сучасний стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Збірник наукових праць Національної академії СБ України*. 2014. № 52. С. 99–106. URL : <https://protocol.ua/> (дата звернення: 15.11.2019).
5. Маркеєва О. Д. Антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. URL : <http://sp.niss.gov.ua/> (дата звернення: 15.11.2019).
6. Хмара О., Волошина А. Антикорупційна політика в Україні: доповідь від платформи громадянського суспільства. URL : <http://www.eesc.europa.eu/> (дата звернення: 17.11.2019).
7. Баланда А. Л., Пшеничний В. Г. Соціальний контекст політичної корупції. *Збірник наукових праць Національної академії СБ України*. 2010. № 36. С. 19–26. URL : <https://works.doklad.ua/> (дата звернення: 12.11.2019).

#### References

1. «Pro zapobihannia koruptsii»: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. [The Law on Prevention of Corruption: Law of Ukraine of October 14, 2014] (2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 49, 2056. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws> [in Ukrainian].
2. Prokhorenko, A. Y. (2002). Organizatiino-pravovi aspektu ta stan protudii koryptsiiinum prouavam y sustemi derzhavnoi slyzhbu Ukraina [ Organizational and legal aspects and state of counteraction to corruption manifestations in the system of public service of Ukraine.] *Borotba z orhanizovanou zlochunnistu i koryptsiey (teoria i praktuka): naykovo praktuchnui zhyrnal – Fighting Organized Crime and Corruption (Theory and Practice): A Scientific and Practical Journal*, 6, 35-44. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua> [in Ukrainian].
3. Raditsa, O. A. (2013). Teoretichni osnovu economichnoi motuvacui korypciunuh proiaviv uak konkyrentnomy rozvutky ekonomiku Ukrainu [Theoretical bases of economic motivation of corruption manifestations as a threat to competitive development of Ukrainian economy]. *Problemu rozvutky vnytrichnoeconomichnux zvuazkiv i prutuahneniainnozemnuh investuchiu:rehionalnuy aspect: zbirnik naykovuh prach – Problems of development of foreign economic relations and attraction of foreign investments: regional aspect: collection of scientific works. Ternopil, 1*, 318-321. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua> [in Ukrainian].
4. Lashket, S. (2014). Protudia koruptchiiv Ukraini: sychasnuy stan. Problemni putannia ta sliahu ich vurishennia [Combating corruption in Ukraine: current state, problematic issues and ways to solve them]. *Zbirnik naykovuh prathNatsionalnoi akademii SB Ukrainu – Proceedings of the National Academy of Security of Ukraine*, 52, 99-106. Retrieved from <https://protocol.ua> [in Ukrainian].
5. Markeyeva, O. D. *Antucoryphtiina polituka v Ukraini: problem ta perspektivu [Anticorruption policy in Ukraine: problems and prospects]*. Retrieved from: <http://sp.niss.gov.ua> [in Ukrainian].

6. Khmara O., Voloshina A. *Antukoryphtiina polituka v Ukraini: dopovid vid platformu hromadianckoho syspilstva* [Anti-corruption policy in Ukraine: a report from the civil society platform.]. Retrieved from <http://www.eesc.europa.eu/> [in Ukrainian].
7. Balanda, A. L., Pshenichny, V. G. (2010). Sothialnui contecst polituchnoi coryphtii. [The Social Context of Political Corruption]. *Zbirnuc naykovuh prats Natsionalnoi Akademii SB Ukrainy - Proceedings of the National Academy of SB of Ukraine*, 36, 19-26. Retrieved from <https://works.doklad.ua> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 08.12.2019.