

УДК 342.9

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Карина РОСТОВСЬКА,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена характеристиці адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики. Здійснюється аналіз юридичної літератури, присвяченої дослідженням адміністративно-правового механізму протидії корупції, що дозволило сформулювати авторське бачення складових елементів адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Ключові слова: механізм правового регулювання, адміністративно-правовий механізм, корупція, державна політика, формування та реалізація.

ESSENTIAL CHARACTERISTIC OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY

Karina ROSTOVSKAYA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of State-Legal Disciplines
of Kharkiv National University named after V.N. Karazin

SUMMARY

The article is devoted question of maintenance of administrative activity of the National anticorruption bureau. Authorial determination of concept is formulated administrative activity of the National anticorruption bureau - as well-regulated mainly the norms of administrative law, purposeful, state-imperious activity, related to practical realization of the measures, sent to direct realization of public anticorruption policy, prevention and stopping of corruption offences.

Key words: administrative activity, corruption, anticorruption politics, national anticorruption bureau.

Постановка проблеми. Україна посіла 131 місце зі 176 країн світу за показниками всесвітнього рейтингу Corruption Perceptions Index, сформованому антикорупційною організацією Transparency International у 2016 р. Так, у дослідженні Ernst & Young за 2017 р. Україна зайняла перше місце за поширеністю хабарництва/корупції в діловій практиці. Наприклад, принаймні 37% респондентів готові запропонувати грошову винагороду в обмін на укладення чи продовження контракту [1].

Високий рівень корупції в Україні (передусім у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та на державних підприємствах) є негативним явищем, яке системно зумовлює низький рівень розвитку економіки в державі, складність залучення іноземних інвестицій, повільні темпи інтеграції з Європейським Союзом. Крім того, через те, що державний бюджет регулярно не отримує значні кошти внаслідок недостатньої ефективності заходів із попередження та протидії корупції, соціальний захист державою уразливих груп населення знаходиться в україн незадовільному стані [2].

Актуальність теми дослідження. Із метою подолання такого високого рівня корупції в Україні Верховною Радою України було прийняте більш прогресивне антикорупційне законодавство, запроваджені нові та вдосконалені наявні заходи запобігання корупції, залучене широке коло суб'єктів реалізації антикорупційної політики. Проте обрані державою заходи є недостатньо ефективними, унаслідок чого відбувається формальна реалізація заходів державної анти-

корупційної політики, складається уявлення про штучність антикорупційної діяльності вповноважених суб'єктів. Однією з причин неефективності реалізації заходів державної антикорупційної політики є недосконалість механізмів її формування та втілення положень у життя. Ідеться про систему адміністративно-правових засобів, методів і форм впливу на державну антикорупційну політику з метою її формування та реалізації відповідно до потреб суспільства та держави, ураховуючи рівень корупції в Україні, тобто про адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Стан дослідження. Термін «механізм» дуже часто використовується в різних сферах життєдіяльності. Ідеться про «механізми державного управління», «механізми державного регулювання», «організаційно-економічні механізми», «соціальні механізми», «правові механізми», «політичні механізми», «мотиваційні механізми», «ринкові механізми», «антикризові механізми», а також механізми, що стосуються конкретних сфер життєдіяльності. Дослідженням державно-правових механізмів займалося багато вчених-юристів, серед яких варто виділити С. Алексєєва, Ю. Битяка, Т. Коломєць, А. Комзюка, П. Рабіновича, А. Скакун, С. Стеценка й інших. Проблематика механізмів протидії корупції висвітлювалася в працях Ю. Боковикова, В. Беліка, А. Берлач, В. Гвоздецького, А. Западінчука, М. Молдаван, С.С. Серьогіна, С.М. Серьогіна, С. Шатрави й інших.

Мета й завдання статті. У сучасних умовах проблематика адміністративно-правового механізму формування

й реалізації державної антикорупційної політики вивчена юридичною наукою недостатньо, що й зумовило мету дослідження.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі є багато досліджень, присвячених проблематиці адміністративно-правовому механізму протидії та запобігання корупції. Як зазначають С.М. Серьогін і С.С. Серьогін, ефективним інструментом на шляху запобігання та протидії корупції може стати комплекс механізмів протидії й запобігання корупції в органах публічної влади. При цьому механізми протидії повинні бути спрямовані на ліквідацію причин, зменшення вияву корупційних чинників і мають виключно низхідний характер, від державних органів до громадянина, механізми ж запобігання базуються на тісній взаємодії держави й інституцій громадянського суспільства й спрямовані на руйнацію передумов корупції [3, с. 138].

О. Ткаченко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції – це сукупність правових і організаційних засобів (інструментів), спрямованих на боротьбу з корупційними виявами серед співробітників ОВС. Однією зі складових частин механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції є норми права, у яких закріплено порядок (правила, вимоги), що регулює та встановлює визначені державою критерії поведінки осіб, наділений владно-розпорядчими функціями [4, с. 14].

Наприклад, В. Гвоздецький надає таке визначення адміністративно-правовому механізму протидії корупції, як сукупність взаємопов'язаних елементів (управлінських, правових, контрольних, виховних, культурних та інших), які утворюють його структуру й спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – сповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення негативних наслідків корупційних правопорушень [5, с. 372].

Концептуальні засади механізму адміністративно-правового регулювання протидії та запобігання корупції висвітлені в численних працях багатьох учених, хоча й немає загальноприйнятого поняття цього механізму та його складових елементів. Поряд із цим варто зазначити, що на шляху протидії та запобігання корупції в Україні є комплекс державно-правових механізмів, функціонування яких дозволяє виявити та ліквідувати причини й фактори, що сприяють корупції, запропонувати адекватні заходи з боку держави. Одним зі складників державного механізму протидії та запобігання корупції в Україні є адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики, адже завдяки саме цьому механізму здійснюються конкретні заходи, через які держава визначає пріоритетні дії та впливає на стан суспільних відносин із метою досягнення визначених цілей.

У контексті нашого дослідження адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики реалізується через механізми, які являють собою конкретні заходи, що використовуються органами публічної влади та суспільством для успішного впливу на правовідносини [6].

Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися з таких видів механізмів:

- економічного;
- мотиваційного;
- організаційного;
- політичного;
- правового [7, с. 5].

Виходячи із цього, можна зазначити, що адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики повинен бути спрямований на досягнення конкретної мети шляхом впливу на конкретні фактори, що сприяють зростанню корупції чи зумовлюють її існування. Цей вплив має здійснюватися завдяки використанню конкретних методів, засобів, ресурсів тощо.

Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики має бути комплексним, тобто, з одного боку, бути у взаємодії з іншими державними механізмами, спрямованими на протидію та запобігання корупції, а з іншого – містити низку елементів правового, організаційного, економічного характеру, які в сукупності та взаємодії дозволятимуть досягти мети державної антикорупційної політики. Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики повинен враховувати й містити елементи державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Для з'ясування сутності механізму формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства в цій класифікації нас цікавлять насамперед конкретні механізми державного управління. За визначенням О. Коротич, кожний конкретний державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку з додержанням низки визначальних принципів. Відповідно до набору методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, їх підрозділяють на адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, соціально-психологічні, морально-етичні й комплексні механізми управління [8, с. 246]. Тому формування та реалізація державної антикорупційної політики має здійснюватися за допомогою комплексу окремих механізмів (правового, організаційного, економічного, політичного тощо), що дозволяє комплексно формувати конкретні заходи державної антикорупційної політики й ефективно їх реалізовувати. На нашу думку, визначення елементів адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики варто здійснювати з погляду системного підходу, виділяючи елементи системних об'єктів регулювання, визначення їх якісних і кількісних характеристик тощо.

Отже, адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики являє собою відносно самостійну систему з визначеною структурою, засобами й інструментарієм регулювання, метою й завданнями. Такий підхід дозволить розробити комплексний адміністративно-правовий механізм формування державної антикорупційної політики й адміністративно-правовий механізм її реалізації, що в цілому утворюють правову конструкцію, завдяки якій ця буде політика існувати. Тому можна розглянути адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики як науково обґрунтований спосіб пізнання тих процесів, які відбуваються в державі у зв'язку з подоланням корупції в Україні та зниженням її рівня. Відповідно, комплексний адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики охоплює систему політичних, правових, інституціональних, організаційних, економічних, інформаційно-контрольних механізмів, які взаємодіють між собою й мають використовуватися в комплексі для досягнення мети та реалізації завдань державної антикорупційної політики.

Політичний елемент адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики є віддзеркаленням політичної стратифікації суспільства, становлення та розвитку структур громадянського суспільства. Завдяки цьому механізмові характеризуються ті суспільні відносини, які підлягають регулюванню.

Правовий механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства спрямований на нормативно-правове забезпечення її здійснення. Саме нормативно-правові акти покликані створювати нормативно-правову основу для визначення засад і шляхів реалізації державної антикорупційної політики, прийняття інших адміністративних актів і управлінських рішень.

Інституціональний елемент адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики являє собою систему органів публічної влади, їх посадових осіб, які формують і реалізують державну антикорупційну політику, їх взаємодію з громадянським суспільством із метою досягнення цілей державної політики. Важливою умовою функціонування адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики є діяльність органів публічної влади, адже держава формує правовий простір, здійснює через свої органи правотворчу, правозахисну й правоохоронну діяльність.

Організаційні й економічні елементи – це забезпечення державного фінансування, ведення освітньої й інформаційної діяльності, застосування інших форм державної та регіональної діяльності для формування та реалізації державної антикорупційної політики. Організаційний елемент адміністративно-правового механізму формування й реалізації державної антикорупційної політики містить у собі суб'єкти й об'єкти, відповідає за визначення цілей, завдань, функцій і методів державної політики, координує ефективне функціонування та взаємозв'язок організаційних структур, що відповідають за реалізацію державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, здійснюють контроль за їх діяльністю; фіксують результати функціонування.

Загалом організаційний елемент адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики спрямований на забезпечення функціонування інституційної складової частини (суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики). Цей елемент охоплює формування кадрового забезпечення державної антикорупційної політики; забезпечення матеріальними й технічними ресурсами, формування та реалізацію державної антикорупційної політики з метою її успішного виконання.

Усі елементи адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики тісно пов'язані з економічним складником. Метою економічної складової частини механізму адміністративно-правового регулювання державної антикорупційної політики є створення умов для залучення фінансових ресурсів для ефективного виконання завдань державної антикорупційної політики.

Інформаційний елемент механізму реалізації державної антикорупційної політики забезпечує координацію й узгодженість дій її суб'єктів і об'єктів, забезпечує вдосконалення соціальної й економічної статистичної звітності відповідно до вимог антикорупційного законодавства й запровадження новітніх інформаційних технологій і моніторингу основних напрямів державної антикорупційної політики. Указаний механізм має забезпечити, з одного боку, вільний доступ до інформації стосовно рівня корупції в країні, збір і поширення такої інформації, а з іншого – державну систему моніторингу.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики є комплексним утворенням, яке складається з таких взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів: політичного, правового, інституційного, організаційного, економічного й інформаційно-контрольного.

На нашу думку, обов'язковими елементами вказаного механізму є такі: нормативна складова частина – правова основа (законодавство); об'єкт правового регулювання; пріоритетні напрямки, що потребують правового впливу; інституційний складник – суб'єкти, їх завдання та повноваження (інституційна складова частина); засоби (заходи, методи), за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове регулювання суспільних відносин; механізми контролю за формуванням і реалізацією державної антикорупційної політики; координація та взаємодія. До факультативних (інструментально-технічні елементи) слід віднести такі елементи: організація міжнародного співробітництва; фінансування; особливості матеріального й інформаційного забезпечення.

Нами пропонується використання комплексного адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики, побудованого на системі взаємодії суб'єктів і об'єктів і реалізації державної антикорупційної політики, на чіткій координації в діяльності всіх інституцій, що формують і реалізують державну антикорупційну політику, на дієвій системі моніторингу й інформування про стан упровадження в життя положень державної антикорупційної політики. Ефективність запропонованого адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики залежить від чітко встановленої межі та функціонування у взаємодії кожного окремо взятого елемента: політичного, адміністративно-правового, інституційного, організаційного, економічного й інформаційно-контрольного.

На нашу думку, запропонований нами механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики дасть можливість координувати процеси формування досліджуваної нами державної політики, прослідкувати зміни взаємовідносин між її окремими елементами, проаналізувати стан реалізації з метою здійснення не тільки системних змін, а й щоб корегувати поточний процес виконання. Саме за такою схемою мають відбуватися процеси послідовного та виваженого функціонування державної антикорупційної політики як цілісної соціальної системи.

Список використаної літератури:

1. Згідно з дослідженням ЕУ, керівникам не вдається ефективно формувати принцип ділової етики. URL: <https://www.ey.com/ua/uk/newsroom/news-releases/news-ey-senior-managers-failing-to-set-right-tone-on-business-ethics-finds-ey-fraud-survey>.
2. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад антикорупційної стратегії. URL: <https://nazk.gov.ua/doslidzhennya-shchodo-korupcii-v-ukr>.
3. Серьогін С.М., Серьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: ДокНаукДержУпр, 2010. № 1. С. 134–140.
4. Ткаченко О. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2008. 19 с.
5. Беднарчук О. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній

кримінально-виконавчій службі України: монографія. URL: https://pidruchniki.com/87677/pravo/administrativno-pravoviy_mehanizm_protidiyi_koruptsiyi_teoretiko-pravoviy_aspekt#96.

6. Мармазов В., Друзенко Г. Адаптація законодавства України до асquis Європейського Союзу: підсумки п'ятирічного шляху. Міністерство юстиції України. URL: <http://www.minjust.gov.ua/1702>.

7. Коротич О. Теоретико-методологічні засади державного управління регіональним розвитком України: дис. дослідж. Х.: ХарПІ НАДУ, 2009. 482 с. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/350785.html> або <http://disser.com.ua/content/350785.html>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ростовська Карина Валеріївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Rostovska Karyna Valeriivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of State-Legal Disciplines of Kharkiv National University named after V.N. Karazin

mtp2705@i.ua

