

35. Сыч Е. М. Рынок финансовых услуг [текст]: учебное пособие // Е. М. Сыч, В. П. Ильчук, Н. И. Гавриленко К. «Центр учебной литературы», 2012. 428 с.
36. Об утверждении Положения об установлении ограничений на совмещение деятельности финансовых учреждений по предоставлению определенных видов финансовых услуг: Распоряжение Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг Украины: от 8 июля 2004 г. № 1515 // Официальный вестник Украины. – 2004. – № 30. – Ст. 2047.
37. Науменкова С. В. Рынок финансовых услуг: учеб. пособие // С. В. Науменкова, С. В. Мищенко. – М.: Знание, 2010. – С. 346.
38. Налоговый кодекс Украины: Закон Украины от 2 декабря 2010 г. № 2755-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 13 14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
39. Горбач Л. М. Рынок финансовых услуг: [учеб. пособие] // Л.М. Горбач, А. Б. Каун. – М.: Кондор, 2006. – 436 с.
40. О негосударственном пенсионном обеспечении: Закон Украины от 9 июля 2003 г. № 1057-IV (с изменениями и дополнениями) // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – № 47-48. – Ст. 372.
41. О государственном регулировании рынка ценных бумаг в Украине: Закон от 30.10.1996 г. № 448/96-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины от 17.12.1996 1996, № 51, статья 292.

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ЗМІСТУ ТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ростовська К. В.,

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

Анотація: у статті висвітлено проблемні питання, що супроводжують процес формування державної антикорупційної політики під час розроблення її змісту. Звертається увага на те, що для того, щоб державна антикорупційна політика була ефективною та якісною, процес її формування має відповідати певним вимогам щодо її розроблення та формулювання основних положень.

Ключові слова: корупція, державна політика, адміністративна процедура, формування, антикорупційне законодавство.

Аннотация: в статье освещены проблемные вопросы, сопровождающие процесс формирования государственной антикоррупционной политики при разработке ее содержания. Обращается внимание на то, что для того, чтобы государственная антикоррупционная политика была эффективной и качественной, процесс ее формирования должен соответствовать определенным требованиям по ее разработке и формулирование основных положений.

Ключевые слова: коррупция, государственная политика, административная процедура, формирования, антикоррупционное законодательство.

Annotation: the article covers the problematic issues that accompany the process of formation of the state anti-corruption policy while developing its content. Attention is drawn to the fact that in order for state anti-corruption policy to be effective and high-quality, the process of its formation should meet certain requirements for its elaboration and formulation of the main provisions.

Key words: corruption, state policy, administrative procedure, formation, anti-corruption legislation.

Наразі в державі створені умови для викорінення корупції і не просто задекларовано наміри запобігати та протидіяти корупції, а реально проявлено політичну волю на вищих щаблях влади щодо проведення повного реформування не лише антикорупційного законодавства, а і всієї державної антикорупційної політики. Так, з метою покращення стану протидії корупції в Україні на публічну адміністрацію обов'язок щодо формування та реалізації антикорупційної політики.

Так державна антикорупційна політика згідно зі ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [1] розробляється Національним агентством запобігання корупції, затверджується Кабінетом Міністрів України, а приймається Верховною Радою. Антикорупційні програми публічної адміністрації та інших суб'єктів приймаються її керівниками (або іншими уповноваженими особами) та погоджуються з Національним агентством запобігання корупції.

Незалежно від типу і моделі державної політики, від того, який підхід до вирішення проблем лежить в її основі, державна політика повинна задовольняти певним вимогам: реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві і

державі; мати комплексний характер і розглядати будь-яку проблему у взаємозв'язку з іншими проблемами; бути ефективною, результативною і користуватися довірою населення.

Поряд з цим, ефективність та дієвість заходів державної антикорупційної політики напряму залежить від того, яким чином ці заходи формувалися, чи є їх виконання актуальним і як вплине на зменшення рівня корупції. Тому, формування заходів антикорупційної політики має відбуватися науково обгрунтовано, комплексно, у відповідності з певною процедурою. Однак, як свідчить аналіз законодавства, стан і якість антикорупційних програм адміністративна процедура формування державної політики є недосконалою, потребує чіткого нормативного закріплення.

Питанням боротьби та запобігання корупції в органах державної влади присвячено багато наукових праць, зокрема: роботи В. Гвоздецького, Є. Невмержицького, Р. Калюжного, В. Козака, М. Мельника, В. Настюка, М. Руденка, Є. Скулиша, О. Хмари та ін. Поряд з цим науковою спільнотою недостатньо приділено уваги питанням адміністративної процедури формування державної антикорупційної політики.

У зв'язку з чим завданням статті є висвітлення актуальних питань, що стосуються адміністративної процедури формування державної антикорупційної політики в Україні.

Одна з концепцій державної політики пов'язана з визначенням її як процесу розробки стратегічного курсу суспільства, основних напрямів розвитку державної влади, а також способів реалізації цілей та завдань. Специфічною особливістю цього підходу є те, що державна політика постає як складний процес, в якому виділяють три аспекти: формування державної політики, прийняття стратегічних та оперативно-тактичних державно-політичних рішень (розробка стратегічного курсу), реалізація державної політики (включає адміністративні засоби реалізації державних рішень, а також контроль із боку держави). Така концепція передбачає вплив на процес формування державної політики не лише з боку органів державної влади, але й елементів громадянського суспільства. Таким чином, відбувається своєрідне розширення кола її суб'єктів [2].

Такий процес формування державної політики в науковій літературі визначають поняттям «partiципаторної моделі», що виражає кардинальне розширення сфери впливу народних мас на формування державної політики, суттєву децентралізацію повноважень державно-владних суб'єктів, підвищення ролі процесів місцевого самоврядування тощо. Але при цьому науковець пише про державну політику в тому значенні, що постає у формі управлінського циклу, а саме у взаємодії різнорівневих управлінських блоків та інститутів державного механізму [3, с. 33-34].

Досліджуючи державну антикорупційну політику, а саме адміністративно-правові процедури її формування та реалізації варто звернути увагу на те, що, як правильно зазначає М. Дзвельок, державна політика являє собою систему заходів, які ставлять за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни. Отже в процесі формування державної політики першочергово роль відіграє не сама держава, а суспільство, різноманітні суспільні проблеми, інтереси, цінності, пріоритети тощо, а їх зв'язок виражається через процес легітимності, що особливо активно виражається в наш час. У зв'язку з фундаментальним переглядом ролі та завдань держави щодо суспільства, коли держава розглядається не як самодостатній інститут планування, а як засіб обслуговування суспільних інтересів, державна політика вже не може оцінюватися виключно через критерій легальності, адже відомо, що інколи закони можуть бути не правовими [2].

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України. Тобто, як вже зазначалося вище, державна антикорупційна політика затверджується законом.

Стаття 19 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. покладає на публічну адміністрацію, та інших суб'єктів обов'язок приймати антикорупційні програми, які мають прийматися в ключі загальної державної антикорупційної політики, де-факто, є на мікрорівні антикорупційною політикою органу публічної адміністрації, а де-юре, мають значення нормативного акту публічної адміністрації. Антикорупційні програми публічної адміністрації видаються з метою виконання та застосування положень законів (державної антикорупційної політики).

Відповідно до ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014р. антикорупційною програмою юридичної особи є комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи. Положення щодо обов'язковості дотримання антикорупційної програми включаються до трудових договорів, правил внутрішнього розпорядку юридичної особи, а також можуть включатися до договорів, які укладаються юридичною особою. Виходячи з цього антикорупційна програма юридичної особи також є адміністративним актом юридичної особи, який має працівників наділяє додатковими правами та обов'язками.

Отже ми бачимо, що державна антикорупційна політика приймається у вигляді як закону, та конкретизується у вигляді нормативних актів публічної адміністрації та адміністративних актів юридичних осіб.

Державна антикорупційна політика, та акти, якими вона затверджується, мають відповідати ряду формальних вимог, пов'язаних з:

1) Компетенцією. Тобто, державна антикорупційна політика має прийматися компетентним суб'єктом, який повинен бути уповноважений вирішувати конкретні питання в процесі її формування, прийняття та затвердження. Так державна антикорупційна політика згідно зі ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. розробляється Національним агентством запобігання корупції, затверджується Кабінетом Міністрів України, а приймається Верховною Радою. Антикорупційні програми публічної адміністрації та інших суб'єктів приймаються її керівниками (або іншими уповноваженими особами) та погоджуються з Національним агентством запобігання корупції. Антикорупційні програми юридичної особи приймаються її керівниками з погодженням з Національним агентством запобігання корупції.

2) Процедурою видання. З огляду на відсутність в Україні закону про юридичні акти, а також Адміністративно-процедурного кодексу процедура видання підзаконних правових актів (у тому числі як державної антикорупційної політики, так і антикорупційних програм) залишається належним чином не визначеною. Відповідно можна вести мову лише про найбільш принципові моменти (умови), які мають бути дотримані у процесі підготовки та видання підзаконних правових актів (у нашому випадку державної антикорупційної політики та антикорупційних програм).

Отже, особливістю формування державної антикорупційної політики є те, що вона приймається різними суб'єктами, адміністративна процедура її розробки, затвердження та прийняття здійснюється різними суб'єктами і тому має бути належним чином врегульованою на рівні законодавства.

Варто також звернути увагу на те, що для того щоб державна антикорупційна політика була ефективною та якісною, процес її формування має відповідати певним вимогам щодо її розроблення та формулювання основних положень.

Так, відповідно до змісту та етапів вироблення політики вчені виокремлюють ряд вимог до якості даного процесу: по-перше, процес вироблення політики має включати чітко визначені результати (тобто чітко окреслені цілі), на досягнення яких спрямована дана політика, а також враховувати майбутні наслідки політики; по-друге, процес вироблення політики має враховувати чинники, що знаходяться поза державною юрисдикцією та контролем; по-третє коли в процесі вироблення політики виникає потреба в перегляді встановлених способів вирішення проблем, він має бути інноваційним, гнучким та креативним, крім того, де це є можливим, процес вироблення політики має бути відкритим для критики і пропозицій; по-четверте, поради та рішення в процесі вироблення політики мають спиратися на політико-релевантну інформацію з різноманітних джерел; по-п'яте, процес вироблення політики має враховувати вплив і реагувати на потреби всіх осіб, які прямо чи опосередковано впливають на політику; по-шосте, процес вироблення політики має включати цілісний погляд, що виходить за інституційні рамки урядових стратегічних цілей і заснований на моральних етичних і правових чинниках політики; по-сьоме, будь-яка державна політика має постійно контролюватися; перманентний моніторинг забезпечує оперативне її корегування; по-восьме, систематичне оцінювання ефективності політики є запорукою успішного вирішення державних проблем; по-дев'яте, процес вироблення політики має бути побудований на способах і процесас постійного вивчення впровадження політики та процесів її формування [4, с. 82-83].

Під час розроблення державної антикорупційної політики важливим є вибір її цілей. Вибір цілей державної антикорупційної політики тісно пов'язаний з процесом вибору її головних пріоритетів. Держава, в особі Національного агентства запобігання корупції та інших суб'єктів, що її розробляють, повинна точно знати куди рухатися і що має досягнути ця державна політика.

Державна антикорупційна політика має відповідати низці матеріальних вимог, а саме не суперечити положенням Конституції України та міжнародним договорам і законам України; бути юридично обґрунтованою; не порушувати права, свободи і законні інтереси приватних осіб.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, ми можемо зробити деякі узагальнення.

Виходячи з вищесказаного, головним призначенням державної антикорупційної політики має бути вирішення найважливішої суспільної проблеми – подолання корупції. Але при цьому державна антикорупційна політика не може бути зведена лише до простої сукупності державних антикорупційних програм. Оскільки держава є суб'єктом формування державної антикорупційної політики, то ця діяльність має впливати на об'єктивний стан суспільних відносин, на розміри та масштаби корупції, що мають зменшуватися чи мінімізуватися, інакше відсутність такого зв'язку буде результатом фікції і не буде існувати самої державної антикорупційної політики. Державна антикорупційна політика повинна не лише розроблятися державою, але держава повинна бути здатною її реалізувати, тобто бути здатною здійснити відповідне правове, інституційне, фінансове, інформаційне її забезпечення.

На юридичному рівні це проявляється в тому, що державна антикорупційна політика повинна містити у собі не лише загальні положення стосовно розвитку певної сфери суспільних відносин, але й перелік конкретних заходів, які мають бути виконані конкретними суб'єктами або спеціально створеними органами з протидії корупції для вирішення конкретного завдання у встановлені строки а також закріплене у державному (чи місцевому) бюджеті фінансування таких заходів.

Реалізація державної антикорупційної політики органами публічної адміністрації залежить перш за все, від моделі організації самої влади, її відносин із суспільством, від діяльності спеціально створених суб'єктів з протидії корупції. Державна антикорупційна політика має формуватися та реалізовуватися виходячи з того, що Україна є правовою, соціальною та демократичною державою, яка визнає громадянське суспільство і всебічно сприяє його розвитку, в якій дотримуються і гарантуються права і свободи людини та громадянина і інших. Тому, формування та реалізація цілеспрямованої, соціально орієнтованої, стабільної, компетентної державної антикорупційної політики є однією із умов існування правової демократичної держави, зниження масштабів та рівня корупції в Україні. Успішність державної антикорупційної політики напряму залежить від сприйняття її широкими верствами населення, як справедливої, адекватної суспільним потребам та масштабам корупції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
2. Дзвелюк М. Державна політика та функції сучасної держави: до проблеми взаємозв'язку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/4/5.pdf>
3. Кресіна І.О. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : монографія / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; за ред. І.О. Кресіної, авт.: І.Щ. Кресіна, А.С. Матвієнко, Н.М. Оніщенко та ін. – Київ, 2006. – 304с.