

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.43>

ФЕСЕНКО Т.В.

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУБ'ЄКТІВ У НАПРЯМІ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті досліджено законодавчий і науковий фундамент формування системи антикорупційних суб'єктів. Визначено наукові погляди на критерії класифікації антикорупційних суб'єктів і їх розподіл на відповідні групи залежно від виконуваних повноважень. Наголошено, що суб'єктів протидії корупції можна поділити на такі групи: 1) суб'єкти, які визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; 2) суб'єкти, що створюють та удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції; 3) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 4) суб'єкти, які здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); 5) суб'єкти, діяльність яких спрямована на запобігання корупції; 6) суб'єкти, котрі здійснюють координацію антикорупційної діяльності; 7) суб'єкти, що реалізують контроль і нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 8) суб'єкти, які здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 9) суб'єкти, котрі здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції. Визначено, що суб'єкти антикорупційної політики – це державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, наділені спеціальним статусом, сукупністю прав, обов'язків і відповідальності з питань ведення антикорупційної діяльності (формування та реалізація стратегії, спрямованої на зменшення рівня корупції в Україні; впровадження заходів із запобігання та попередження корупції, а також формування у суспільстві негативного ставлення до такого явища, як корупція). Зроблено висновок, що систему органів, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики, складають: суб'єкти, уповноважені приймати політичні рішення; суб'єкти, які виконують антикорупційні превентивні функції; судові органи: Конституційний Суд України та Вищий антикорупційний Суд; інші суб'єкти, уповноважені реалізовувати антикорупційну політику: юридичні та фізичні особи, громадські об'єднання.

Ключові слова: антикорупційна політика, суб'єкт, антикорупційний суб'єкт, класифікація, повноваження, державна політика, формування, реалізація.

The article examines the legislative and scientific foundations in the formation of the system of anti-corruption actors. Scientific views on the criteria for classification of anti-corruption entities and their distribution into appropriate groups depending on the powers exercised have been identified. It is emphasized that the subjects of anti-corruption can be divided into the following groups: 1) subjects that determine and ensure the implementation of anti-corruption policy of the state; 2) entities that create and improve the regulatory framework for combating corruption; 3) subjects of direct law enforcement activity in the field of anti-corruption; 4) entities that carryout judicial proceedings in cases of corruption offenses (court); 5) entities whose activities are aimed at preventing corruption; 6) entities that coordinate anti-corruption activities; 7) entities that exercise control and supervision over the activities of subjects of direct law enforcement activities in the field of anti-corruption; 8) entities that carry out the restoration of legal rights and interests of individuals and legal entities, elimination of the consequences of corruption; 9) entities that provide financial, logistical, informational, scientific and methodological support for combating corruption. It is determined that the subjects of anti-corruption

policy are state bodies, local governments, public associations, legal entities and individuals who are endowed with a special status, a set of rights, duties and responsibilities in conducting anti-corruption activities (strategy formation and implementation aimed at reducing the level of corruption in Ukraine, the implementation of measures to prevent and prevent corruption, as well as the formation of a negative attitude in society to such a phenomenon as corruption). It is concluded that the system of bodies responsible for the implementation of state anti-corruption policy consists of: entities that reauthorized to make political decisions; entities that perform anti-corruption preventive functions; judicial bodies: the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Anti-Corruption Court; other entities authorized to implement anti-corruption policy: legal entities and individuals, public associations.

Key words: *anti-corruption policy, subject, anti-corruption subject, classification, powers, state policy, formation, implementation.*

Вступ. Беззаперечним є той факт, що реалізація державної антикорупційної політики неможлива лише за рахунок вдосконалення законодавчої бази. Прояв корупції – складне та багатоманітне явище, яке є сигналом незадовільної роботи публічних інститутів і системи публічного управління. У міжнародному співтоваристві склалося загальне розуміння того, що за виконання та проведення моніторингу антикорупційних законів і організаційно-правових заходів зобов'язані відповідати спеціалізовані органи або уповноважені особи, наділені відповідними повноваженнями та кваліфікацією. Такі спеціалізовані антикорупційні органи або уповноважені особи повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для цього є необхідними механізми забезпечення високого рівня їх структурної, операційної та фінансової автономії. У Висновках і рекомендаціях Першої конференції правоохоронних органів, котрі беруть участь у боротьбі з корупцією, що відбулася у Страсбурзі у квітні 1996 р., вказується: «Корупція – це явище, попередження, розслідування і кримінальне переслідування якого повинні проводитися на різних рівнях на основі використання спеціальних знань у різних сферах: юриспруденції, економіки, бухгалтерського обліку, будівництва та ін. Кожна держава повинна бути забезпечена фахівцями по боротьбі з корупцією в достатній кількості та виділяти необхідні ресурси для їхньої діяльності» [1].

У європейському контексті одним із перших джерел «м'яких» міжнародних стандартів, які вказують на необхідність створення спеціалізованих інститутів або призначення посадових осіб, відповідальних за попередження, розслідування та кримінальне переслідування осіб, котрі вчинили злочини, пов'язані з корупцією, стала Резолюція Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією», прийнята 6 листопада в 1997 р. [2]. Деяко пізніше більшість цих принципів була відображена в Конвенції Європейського Союзу про кримінальну відповідальність за корупцію.

Спочатку міжнародні правові інструменти містили положення про створення спеціалізованих установ по боротьбі з корупцією у вигляді слідчих органів та органів прокуратури, що повинно було привести до суворого виконання антикорупційних законів. І тільки після прийняття у 2003 р. Конвенції ООН проти корупції особливу увагу було приділено також попередженню корупції. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р., яка є першим міжнародним договором такого масштабу, вимагає від країн-учасниць створення не тільки спеціалізованих органів для боротьби з корупцією, але й інститутів, наділених превентивними функціями. Так, наприклад, у ст. 36 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. вказано: «Відповідно до основних принципів власної правової системи кожна держава зобов'язується забезпечувати наявність органу / органів або осіб, котрі здійснюють боротьбу з корупцією в межах правоохоронної системи». Такі органи або уповноважені особи повинні володіти необхідним рівнем незалежності відповідно до фундаментальних принципів правової системи держави-учасниці, щоб мати можливість ефективно здійснювати свої функції без будь-якого незаконного втручання у їхню діяльність. Співробітники таких органів повинні мати відповідну підготовку і бути забезпечені всіма необхідними (організаційно-правовими, інформаційними, матеріально-технічними) ресурсами для виконання поставлених перед ними завдань. Положення щодо створення спеціалізованих інститутів у сфері боротьби з корупцією також містяться в інших регіональних угодах, у т. ч. в таких документах, як: Конвенція Африканського Союзу щодо попередження та боротьби з корупцією (ст. 20); Протокол про попередження та боротьбу з корупцією Південноафриканського союзу (ст. 4); Міжамериканська конвенція по боротьбі з корупцією (ст. 3) [1].

Незважаючи на те, що джерела міжнародних стандартів розрізняють залежно від сфери їх застосування, а також за змістом і цілями, вони містять чіткі вимоги, які зобов'язують держав-учасниць створювати спеціалізовані установи щодо попередження корупції та боротьби з нею.

Дослідженням питань діяльності антикорупційних суб'єктів займалися: О.Ф. Андрійко, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, В.Г. Гриценко, О.П. Гетманець, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, С.В. Петков, Є.Ю. Соболев, К.В. Ростовська, І.М. Копотун, О.Є. Користін, О.С. Шатрава. Проте сьогодні чимало питань залишаються не вирішеними в частині формування понятійного апарату та визначення критеріїв класифікації антикорупційних суб'єктів.

Постановка завдання. Мета статті полягає у з'ясуванні наукових поглядів на поняття антикорупційних суб'єктів і критеріїв їх класифікації, а також визначення авторського підходу до узагальнення зазначених правових категорій.

Результати дослідження. Важливо відзначити, що положення Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію та Конвенції ООН проти корупції є обов'язковими для виконання. Остання також передбачає створення вказаних інститутів як у сфері кримінального переслідування, так і у сфері попередження корупції (в т. ч. для здійснення функцій із навчання та підвищення інформованості громадськості). Таким чином, держави-учасниці забезпечують наявність: Спеціалізованих інститутів щодо попередження корупції та Спеціалізованих інститутів або уповноважених осіб, на які покладено обов'язки по боротьбі з корупцією за допомогою організаційно-правових заходів. Міжнародні стандарти також визначають основні критерії адміністративної діяльності та спеціалізації антикорупційних інституцій. Основні критерії включають незалежність і автономію, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників, забезпечення необхідними повноваженнями і ресурсами.

Однак міжнародні стандарти не передбачають ані порядку створення й організації роботи спеціалізованого антикорупційного інституту, ані жодної максимально ефективної або універсальної моделі антикорупційного органу. Слушною з цього приводу є думка А.В. Волошенка, що створення додаткових антикорупційних інституцій – це своєрідний світвий прецедент. У більшості розвинених країн ефективно протидіють розгулу корупції, не нарощуючи кількості бюрократичних структур, а шляхом системного застосування вже наявних державних регуляторів і сучасних антикорупційних технологій. Було б несправедливо стверджувати, що останнім часом держава нічого не робить для подолання зловиясного явища корупції. Але в широко закинуті антикорупційні нетрі поки що потрапляють переважно дрібні порушники та краді [3, с. 55].

Можна зауважити, що положення міжнародного права, які стосуються інституційної бази у сфері запобігання та попередження корупції, прописані менш докладно та чітко, ніж, наприклад, такі положення, що стосуються правопорушень у сфері корупції, як, наприклад отримання неправомірної вигоди або правопорушення, пов'язані зі зловживанням впливом або посадовим становищем. Проте вищезгадані конвенції визначають основні принципи та критерії, відповідно до яких можуть бути створені спеціалізовані інститути. Крім того, міжнародні механізми моніторингу у сфері боротьби з корупцією напрацювали великий обсяг порад і рекомендацій, які є прикладами кращої практики в цій галузі [1].

Відповідно до ст. 2 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» № 22-15 від 15 листопада 2003 р. суб'єкти антикорупційної політики – це народ держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, установи, організації й особи, уповноважені на формування і реалізацію заходів антикорупційної політики, громадяни [4].

Незважаючи на достатньо широке коло нормативно-правових актів антикорупційної спрямованості в Україні, у них немає поняття «суб'єкти антикорупційної політики». Але цю проблему не обійшли наукові роботи вчених. Так, С.Ж. Лазаренко та К.А. Бабенко зазначають, що «суб'єктами, які здійснюють вказану діяльність, є: уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою» [5, с. 117].

Таким чином, кожен уповноважений орган або підрозділ відіграє у сфері антикорупційної політики персональну роль і має своєрідний обсяг завдань і повноважень. Це вказує на диференційовану множинність суб'єктів антикорупційної політики та необхідність їх класифікації.

На думку М.І. Мельника, виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, суб'єктів протидії корупції можна поділити на такі групи: 1) суб'єкти, які визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; 2) суб'єкти, що створюють та удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції;

3) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 4) суб'єкти, котрі здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); 5) суб'єкти, діяльність яких спрямована на запобігання корупції; 6) суб'єкти, що здійснюють координацію антикорупційної діяльності; 7) суб'єкти, які реалізують контроль і нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 8) суб'єкти, котрі здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 9) суб'єкти, які здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції [6, с. 244].

Більш вузьку класифікацію суб'єктів, що здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, надав В.Д. Гвоздецький. До них належать: 1) суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави (Верховна Рада України, Президент України, Кабмін України, Національне агентство з питань антикорупційної політики); 2) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері запобігання і протидії корупції (НАБУ тощо), а також суб'єкти здійснення правосуддя у справах про корупційні правопорушення; 3) суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення попереджувального й обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам і умовам, що безпосередньо сприяють корупційним правопорушенням (міністерства та відомства, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, трудові колективи, засоби масової інформації, окремі громадяни); 4) суб'єкти координації антикорупційної діяльності [7, с. 294–297].

М.О. Сич пропонує таку класифікацію суб'єктів, котрі здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції: а) суб'єкти, які відповідають за розроблення та реалізацію заходів державної антикорупційної політики (Президент України, Верховна Рада України, Кабмін України, центральні органи державної влади, спеціально уповноважений орган); б) спеціально уповноважені суб'єкти у сфері запобігання і протидії корупції, що здійснюють захист інтересів і прав особи (правоохоронні та судові органи); в) суб'єкти, які здійснюють антикорупційні заходи відомчого чи галузевого спрямування з урахуванням можливих корупційних явищ відповідно до специфіки галузі чи сфери прояву корупційних діянь (уповноважені структурні підрозділи виконавчої та місцевої влади); г) суб'єкти, котрі безпосередньо беруть участь у запобіганні та протидії корупції (посадові особи органів державної та місцевої влади, юридичних осіб публічного і приватного права (підприємств, закладів, установ)) [8, с. 186–187].

Отже, на основі аналізу наукових робіт можемо зробити висновки стосовно недостатності досліджень, пов'язаних зі з'ясуванням понятійної категорії «суб'єкт антикорупційної політики», також із систематизацією та класифікацією видів суб'єктів антикорупційної політики. У наявних класифікаціях суб'єктів протидії (запобігання) корупції помітні розходження наукових поглядів щодо віднесення їх до відповідної групи (підгрупи) суб'єктів. Окрім того, більшість із них не враховує останніх змін законодавства щодо сучасного переліку завдань і функцій цих суб'єктів.

Слід зазначити, що вказані суб'єкти мають багато спільного (фактично вони є одними й тими самими органами). Але з позиції наукового пізнання протидія корупції та антикорупційна політика є близькими і взаємозумовленими, але не тотожними категоріями [9, с. 45].

Слушною є думка М.І. Мельника, за якою протидія корупції є безпосереднім виразом антикорупційної політики, що визначає ідеологію і стратегію антикорупційних заходів. Зміст і спрямованість антикорупційної політики держави визначається багатьма факторами об'єктивного і суб'єктивного характеру. Ефективність здійснення антикорупційної політики залежить від адекватності обраних засобів протидії корупції [6, с. 244, 216].

На основі вищевикладеного можна запропонувати таке визначення суб'єктів антикорупційної політики – це державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, наділені спеціальним статусом, сукупністю прав, обов'язків і відповідальності з питань ведення антикорупційної діяльності (формування та реалізації стратегії, спрямованої на зменшення рівня корупції в Україні; впровадження заходів із запобігання та попередження корупції, а також формування у суспільстві негативного ставлення до такого явища, як корупція).

Висновки. На нашу думку, систему органів, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики, становлять:

1. Суб'єкти, уповноважені приймати політичні рішення. До них належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України.

2. Суб'єкти, які виконують антикорупційні превентивні функції. Це спеціально уповноважені суб'єкти: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Державне бюро розслідувань (ДБР), Національна поліція, Служба безпеки, Національне агентство з питань виявлення, розшуку й управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та органи загальної компетенції: центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ).

3. Судові органи: Конституційний Суд України (КСУ) і Вищий антикорупційний Суд (ВАС).

4. Інші суб'єкти, уповноважені реалізовувати антикорупційну політику: юридичні та фізичні особи, громадські об'єднання.

Всі перераховані суб'єкти державної антикорупційної політики України покликані здійснювати протидію корупції та забезпечувати ефективність боротьби з нею шляхом виявлення, аналізу й отримання даних про вчинення корупційних правопорушень із подальшою передачею їх до відповідних державних органів, уповноважених проводити перевірку таких даних і приймати за підсумками перевірок рішення в установленому законом порядку.

Список використаних джерел:

1. Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка И. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии Организация экономического сотрудничества и развития, 2006. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>.

2. Про двадцять принципів боротьби з корупцією: Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи від 6 листопада в 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845.

3. Волошенко А.В. Проблеми здійснення антикорупційних реформ в сучасній Україні та шляхи їх реалізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 8 (182).

4. Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон. Принят на XXII пленарн. Засед. Межпарламент. Ассамблеи гос-в уч-в СНГ; (Постанов. № 22-15 от 15 ноября 2003 г.). *Информ. Бюллетень Межпарламентской Ассамблеи гос-в уч-в СНГ*. 2004. № 33. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898824>.

5. Лазаренко С.Ж., Бабенко К.А. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 23. С. 116–119.

6. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. Київ : Юрид. думка. 2004. 400 с.

7. Гвоздецький В.Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 587 с.

8. Сич М.О. Адміністративно-правова протидія корупційним правопорушенням : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 221 с.

9. Дем'янчук В.А. Проблеми класифікації суб'єктів антикорупційної політики. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні* : матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 21–22 лип. 2017 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 45–47.