

5. Про Державне бюро розслідувань: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 10.08.2018 р.).
6. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення 10.08.2018 р.).
7. Про прокуратуру: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0#w11> (дата звернення 07.09.2018 р.)
8. Скулиш Є. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 3. С. 68–72.
9. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018)
10. Шинкаренко Н.В. Національне Антикорупційне бюро України як суб'єкт запобігання корупції. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Вип. 2 (11). С. 74–77.

УДК 342.9

ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЕТЕНЦІЇ СУБ'ЄКТІВ РОЗРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Ростовська Карина Валеріївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін юридичного факультету
(Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна)

У статті досліджуються проблемні питання стосовно компетенції суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики. На підставі аналізу законодавства встановлюється коло суб'єктів, до повноважень яких належить розроблення державної антикорупційної політики, висвітлюються проблеми їх діяльності. Вказано на потребу удосконалення законодавчого регулювання їхнього правового статусу. Звертається увага на те, що актуальним є питання забезпечення налагодженої співпраці всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики щодо підготовки законопроектів державної антикорупційної політики.

У статті акцентовано на тому, що питання про компетенцію органів публічної влади належить до «базових» не тільки в юридичній науці, а й у публічному управлінні та адмініструванні. Закріплення за органами публічної влади визначеної компетенції є одним зі способів державного регулювання їхніх дій, організації та впорядкування їхньої діяльності, що дає змогу визначити, як і якою мірою той чи інший орган публічної влади виконує свою роль, які має відносини з державними структурами, громадськими інститутами.

Саме тому актуальність і важливість питання компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики є незаперечною і безпосередньо пов'язаною з процесами боротьби з корупцією.

Проаналізувавши повноваження вищенаведених суб'єктів із питань розроблення державної антикорупційної політики, не можна не звернути увагу на наявні проблеми,

пов'язані з процесом розроблення та прийняття основного стратегічного документа у цій сфері – Антикорупційної стратегії та відповідної державної програми її реалізації.

Державна антикорупційна політика має прийматися на початку року, адже, з огляду на її положення, здійснюється розроблення Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні та інших антикорупційних програм. Водночас цей процес відбувається дуже повільно.

Таким чином, ми бачимо відсутність належної координації діяльності всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики, що врешті-решт призводить до втрати значної частини звітного періоду, формалізму у підготовці антикорупційних програм та реалізації заходів державної політики загалом.

Отже, нині актуальним є питання забезпечення налагодженої співпраці всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики щодо підготовки законопроекту державної антикорупційної політики.

Ключові слова: корупція, суб'єкти, антикорупційна стратегія, антикорупційна політики, протидія корупції, компетенція.

CHARACTERISTICS OF THE COMPETENCE OF SUBJECTS OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY DEVELOPMENT

Rostovska Karyna Valeriivna,
Candidate of Law, Associate Professor
Associate Professor of the Department of
State and Law Disciplines of the Faculty of
Law (Kharkiv National University named
after V.N. Karazin, Kharkiv, Ukraine)

The article deals with problematic issues regarding the competence of the subjects of the development of state anti-corruption policy. On the basis of the analysis of legislation, a circle of subjects is set up, whose powers include the development of a state anti-corruption policy, and the problems of their activities are highlighted. Indicates the need to improve the legislative regulation of their legal status. Attention is drawn to the fact that the issue of ensuring the well-coordinated cooperation of all actors in the development of state anti-corruption policy regarding the preparation of the draft state anti-corruption policy is relevant.

The article draws attention to the fact that the issue of competence of public authorities is "basic" not only in legal science, but also in public administration and administration. The consolidation of certain competencies by public authorities is one way of regulating their actions in the state, organizing and streamlining their activities, which allows us to determine how and to what extent one or another body of public power carries out its role as its relations with state structures and public institutions.

That is why the relevance and importance of the issue of the competence of the subjects of state anti-corruption policy is indisputable and directly related to the processes of combating corruption.

Having analyzed the powers of the aforementioned subjects on the issues of developing state anti-corruption policy, one can not ignore existing problems related to the process of developing and adopting the main strategic document in this area – the Anti-Corruption Strategy and the relevant state program for its implementation.

The state anti-corruption policy should be adopted at the beginning of the year, because, based on its provisions, the State Program on implementation of the principles of state anti-corruption policy in Ukraine and other anti-corruption programs is being developed. In addition, this process is very slow.

Thus, we see the lack of proper coordination of the activities of all actors in the development of state anti-corruption policy, which ultimately leads to the loss of a significant part of the reporting period, on formalism in the preparation of anti-corruption programs and the implementation of public policy measures in general.

Taking into account that strategic management is the means of determining the main directions, key results, means of their achievement for complex socio-economic systems of different levels (company, city, region, state) in the long-term development period, the very name of the future law (Anticorruption Strategy) causes doubt. In the scale of the state, the principles of governance, which are planned for only 1–1,5 years, are tactics, not strategy.

Therefore, today the issue of ensuring the well-coordinated cooperation of all actors in the development of state anti-corruption policy regarding the preparation of the draft state anti-corruption policy is urgent.

Key words: corruption, subjects, anti-corruption strategy, anti-corruption policies, counteraction to corruption, competence.

Питання про компетенцію органів публічної влади належить до «базових» не тільки в юридичній науці, а й у публічному управлінні та адмініструванні. Закріплення за органами публічної влади визначеної компетенції є одним зі способів державного регулювання їхніх дій, організації та впорядкування їхньої діяльності, що дає змогу визначити, як і якою мірою той чи інший орган публічної влади виконує свою роль, які має відносини з державними структурами, громадськими інститутами [1].

Саме тому актуальність і важливість питання компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики є незаперечною і безпосередньо пов'язаною з процесами боротьби з корупцією.

З-поміж науковців, які зробили вагомий внесок у дослідження поняття «компетенція», варто назвати таких фахівців теорії держави та адміністративного права, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Ю.В. Георгієвський, В.К. Колпаков, С.В. Ківалов, В.В. Лазарев, В.Ф. Погорілко, О.П. Рябченко, Ю.С. Шемшученко, Ю.М. Старилів, Ю.О. Тихомиров, К.Ф. Шеремет та ін.

Крім того, окремі аспекти тлумачення понять «повноваження», «функції», «компетенція» були предметом наукових досліджень І.Л. Бачило, М.О. Іллічова, В.М. Манохіна, О.І. Харитонової, Н.В. Янюк та ін.

Незважаючи на проведені численні дослідження, нині в юридичній науці відсутні ґрунтовні дослідження компетенції тих суб'єктів, які здійснюють розроблення державної антикорупційної політики.

До основних суб'єктів державної антикорупційної політики належать: а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабмін України; г) НАЗК; г) Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції; д) Національна рада з питань антикорупційної політики. Діяльність цих суб'єктів безпосередньо пов'язана з розробленням державної антикорупційної політики.

Важлива роль у формуванні державної антикорупційної політики, як визначено Законом «Про запобігання корупції», відведена Верховній Раді України і зводиться до:

- 1) визначення засад антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) (ч. 1 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції»);
- 2) проведення щорічних парламентських слухань із питань ситуації щодо корупції;
- 3) затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики (ч. 2 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції»).

Однак Верховна Рада України не тільки є суб'єктом, який затверджує державну антикорупційну політику, але й бере участь в її реалізації. Ця реалізація відбувається шляхом проведення парламентських слухань із питань реалізації заходів державної антикорупційної політики.

Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 4 грудня 2014 р. № 22-VIII до предмета відання Комітету ВР із питань запобігання і протидії корупції належать питання формування та реалізації антикорупційної політики, проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи, тощо. Своє бажання формування та впровадження реальної антикорупційної політики Комітет продемонстрував на прикладі здійснення аналізу

на наявність корупційних складників усіх зареєстрованих у парламенті законопроектів та конструктивної співпраці з громадським сектором. Як і в попередні роки, у 2016 р. Комітетом підготовлено близько тисячі висновків антикорупційної експертизи на законопроекти, з яких 9% визнані такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства. Важливу роль у роботі Комітету відіграють експерти, які готують висновки на законопроекти з урахуванням (повним чи частковим) висновків громадської антикорупційної експертизи та доводять їх до відома членів Комітету [2].

Отже, саме Комітет є тим суб'єктом, який здійснює законопроектну роботу стосовно підготовки проекту Антикорупційної стратегії з подальшим винесенням його на розгляд Верховної Ради України.

Основна проблема роботи Комітету – це неспроможність у певних ситуаціях протистояти механізму спротиву, що формувався у Верховній Раді України роками, та впливати на її діяльність. Здебільшого ВР, керуючись, вочевидь, політичними, а не правовими ідеями, продовжує ухвалювати законопроекти, які містять суттєві корупційні ризики [2].

Як зазначає А.В. Демянчук, що стосується сучасного етапу, то повноваження Президента України у формуванні антикорупційної політики у Законі України «Про запобігання корупції» чітко не прописані (лише згадується про визначення однієї особи до складу конкурсної комісії з обрання членів НАЗК). Проте аналіз низки інших законів свідчить, що реалізацію цієї функції Голова держави здійснює через діяльність РНБО України (Закон України «Про основи національної безпеки України»), оскільки поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики є загрозою національній безпеці держави, а також Національну раду (Указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014) [3, с. 152].

Уряд наділений таки важливим повноваженням, як прийняття Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики. Така програма була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 265 від 29.04.2015 р. [4].

Згідно з положеннями цієї програми міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям належить:

- визначити із числа заступників міністрів, заступників керівників інших центральних та місцевих органів виконавчої влади посадових осіб, відповідальних за координацію здійснення передбачених Програмою заходів;
- забезпечити виконання Програми в межах видатків, передбачених у державному та місцевих бюджетах на відповідний рік, а також коштом інших джерел, не заборонених законом;
- подавати щороку до 15 лютого, 15 квітня, 15 липня і 15 жовтня Національному агентству з питань запобігання корупції інформацію про стан виконання Програми.

Варто зазначити, що саме Кабмін України шляхом затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) перетворює декларативні принципи та загальні напрями антикорупційної стратегії на реальні заходи (з окресленими строками виконання та переліком осіб та органів, відповідальних за їх здійснення та координацію). Під час такої діяльності й простежується універсальний статус Уряду як органа, що одночасно формує і реалізує антикорупційну політику держави [3, с. 169].

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції», Національне агентство запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство у межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним перед Верховною Радою України, підконтрольним їй та підзвітним Кабінету Міністрів України.

Національне агентство запобігання корупції з питань формування та реалізації державної антикорупційної політики наділено значним обсягом повноважень. Від-

повідно до ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» до повноважень Національного агентства належать:

1) проведення аналізу:

стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів із цих питань;

5) організація проведення досліджень із питань вивчення ситуації щодо корупції;

6) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб;

7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;

Національну раду з питань антикорупційної політики було створено Указом Президента «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» № 808/2014 від 14 жовтня 2014 р. [5]. Відповідно до Указу Президента України Національна рада з питань антикорупційної політики є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Основними завданнями Національної ради є:

1) підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;

2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються з метою запобігання і протидії корупції;

3) підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;

4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЄСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;

5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.

На нашу думку, Національна рада з питань запобігання корупції має багато дублюючих функцій із Національним агентством запобігання корупції. Тому заради ефективного використання потенціалу Ради потрібне налагодження дієвої взаємодії з Національним агентством запобігання корупції з питань моніторингу стану корупції та оцінки виконання заходів державної антикорупційної політики.

Проаналізувавши повноваження вищенаведених суб'єктів із питань розроблення державної антикорупційної політики, не можна не звернути увагу на проблеми, пов'язані з процесом розроблення та прийняття основного стратегічного документа у цій сфері – Антикорупційної стратегії та відповідної державної програми її реалізації.

Державна антикорупційна політика має прийматися на початку року, адже з огляду на її положення здійснюється розроблення Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні та інших антикорупційних програм. Водночас цей процес відбувається дуже повільно.

До 2017 р. у країні антикорупційна діяльність відбувалася згідно із Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.». На початку 2018 р. Верховна Рада України мала прийняти Антикорупційну стратегію на подальші роки. Однак процес підготовки законопроекту «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 рр.» здійснюється дуже повільно. Так, вказаний законопроект було зареєстровано за № 8324 26.04.2018 р. та включено до порядку денного Верховної Ради України 18.09.2018 р. Однак станом на грудень 2018 р. його так і не прийнято Верховною Радою України. Отже, країна практично живе без офіційно затвердженої державної антикорупційної політики.

Також заслуговує на увагу якість підготовки проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 рр.», адже позитивних висновків він не отримав. Як зазначається у Висновку Головного науково-експертного управління № 16/3-306/8324 (99392) від 11.05.2018 р., проект передбачає прийняття великої кількості нових «антикорупційних» законів, що викликає певний подив з огляду на те, що протягом останніх років парламентом, зокрема й з ініціативи Уряду, уже прийнято чимало законів, які позиціонувались як антикорупційні. Водночас проект містить мало приписів про проведення тих чи інших конкретних організаційних, адміністративних заходів, які б спрямовувались на усунення тих чи інших умов або причин існування корупціогенних чинників. Отже, державі замість реальної діяльності з протидії корупції фактично запропоновано обмежитись зміною законодавства. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України не підтримує прийняття законопроекту у першому читанні.

Законопроект із метою узгодження його проблемних положень не проходив належного і достатнього обговорення з представниками громадянського суспільства та іншими зацікавленими в названому процесі особами, а виконання багатьох заходів державної політики потребує належного фінансово-економічного обґрунтування.

Таким стан речей був і в минулому. Такий програмний документ, як Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 рр., набув чинності лише усередині 2015 р., що призвело до відкладення виконання цілої низки запланованих заходів, а також до формального підходу щодо затвердження Кабміном України Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) та антикорупційних програм інших суб'єктів.

Таким чином, відсутня належна координація діяльності всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики, що врешті-решт призводить до втрати значної частини звітного періоду, формалізму у підготовці антикорупційних програм та реалізації заходів державної політики загалом.

З урахуванням того, що стратегічне управління є засобом визначення головних напрямів, ключових результатів, засобів їх досягнення для складних соціально-економічних систем різного рівня (компанія, місто, регіон, держава) у довгостроковому періоді розвитку, сама назва майбутнього закону (Антикорупційна стратегія) викликає сумнів. У масштабі держави засади управління, які плануються лише на 1–1,5 року, є тактикою, а не стратегією [3, с. 167].

Отже, нині актуальним є питання забезпечення налагодженої співпраці всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики щодо підготовки законопроекту державної антикорупційної політики.

Список використаних джерел:

1. Андрієв М.М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/07.pdf>

2. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872035-1.6.-spetsialno-upovnovageeni-institutsiyi-z-pitan-antikoruptionsynoyi-politiki>

3. Демянчук В.А. Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпро, 2018. 492 с.

4. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України № 265 від 29.04.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>

5. Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України № 808 від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Стасюк Олександр Леонідович,
кандидат юридичних наук, здобувач
(Державний науково-дослідний
інститут Міністерства внутрішніх справ
України, м. Київ, Україна)

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні. Розкрито сучасний стан захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Зауважено, що основою адміністративно-правової доктрини є людиноцентристська ідеологія, згідно з якою держава має «служити» інтересам громадян шляхом усебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод і законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації.

Встановлено, що неефективність вітчизняної правозахисної системи зумовлена причинами об'єктивного та суб'єктивного характеру. Розглянуто наявні проблеми захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Констатовано, що, всупереч задекларованій ідеології діяльності органів публічної влади у напрямі захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, більшість українців не бачить покращень у сфері дотримання прав людини.

Зроблено висновок, що задля побудови ефективного адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні необхідно враховувати два головних напрями державної політики у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина: переосмислення характеру стосунків між органами публічної влади і приватними особами щодо захисту прав, свобод і законних інтересів останніх; реалізація людиноцентристського підходу до захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина за умов адміністративно-правової реформи.

Запропоновано розробити та прийняти Концепцію захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, яка має містити конкретні заходи, спрямовані