

УДК 342.951:351

*М. О. Ковальчук**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Актуальність дослідження. У юридичній та публіцистичній літературі питанню запобігання корупції присвячується дуже багато уваги. Наприклад в глобальній пошуковій системі Google, їй на українській мові були присвячено більше 15 мільйонів публікацій, а «Людині» – 61. Іншими словами, в україномовному сегменті Інтернету питанню корупції було приділено загалом більше 25 відсотків публікацій у порівняно із найбільшою соціальною цінністю Людиною. Якщо на цю пропорцію поглянути в англійськомовному Google то по проблемі корупції («Corruption») було присвячено 227 мільйонів публікацій, а Людині («Men») 8 мільярдів, що складає лише 2,8 відсотка від загальної кількості публікацій. Тим самим, можна прийти до висновку, що претендує на високу репрезентативність, що проблема корупції в Україні є майже на порядок більш актуальною ніж в цілому для світової спільноти.

Негативом у цій сфері є те, що громадяни України, ще часто реально зустрічаються із проявами корупції, однак більше тут, на наш погляд, є великий запит Українського народу до справедливості, якої вони не відчують.

Позитивним, на наш погляд, є те що прояви корупції на слуху в українському медійному та побутовому просторі. Тільки лінивий напевно не критикує корупційні прояви своїх опонентів. Однак, і одночасно, мало хто із українських громадян піднімають питання про корупційні прояви в своїй родині, серед своїх близьких чи корпорації в якій працюють. На жаль, більшість громадян нас живуть за псевдо-принципом: «корупція це там де нас немає». Проте, на наш погляд, серед українського народу назріла вже критична маса, що далі там жити не можливо. Шлях, корупційних суспільних відносин – це шлях до подальшого зледеніння, це бар'єр, не переборовши якого, наша країна не вступить в ЄС і НАТО. Однак боротьба із корупцією буде довга і перманентна, адже Україна є демократична правова держава і будь які засоби, протидії цьому ганебному явищу не у правовому полі є не допустимими.

Отже, основна увага вітчизняних суб'єктів громадянського суспільства і публічних органів, які дійсно хочуть значно знизити рівень корупція в державі, має бути зосереджено на питаннях публічного адміністрування запобігання корупції.

Теорія якої ще не знайшла свого теоретичного утвердження, тим більше, законодавчої правореалізації. Не дивлячись на прийняття однойменного антикорупційного Закону у цій сфері ми можемо побачити лише окремі успішні факти запобігання корупції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Теоретичним та практичним проблемам у сфері публічного адміністрування запобігання корупції в Україні приділяли увагу такі вітчизняні вчені як С. Алфьоров, В. Галунько, С. Діденко, І. Дьомін, В. Завгородній, А. Іванищук, Д. Йосифович, О. Павоторова, О. Пухкал, С. Рогульський, А. Тіньков, Р. Тучак, І. Яцків та ін. Проте ці вчені розкрили лише окремі аспекти в аналізованій сфері адже досліджували інші більш широкі або суміжні суспільні відносини.

Мега статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, чинного законодавства та думок вчених на цю проблематику визначити поняття та зміст публічного адміністрування запобігання корупції в Україні.

Виклад основних положень. Спеціальний Закон визначає корупція – це використання особою посадовою (службовою) особою суб'єкта вданих повноважень, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, яка може бути суб'єктом корупційних діянь, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [1]. Згідно із словником української мови «запобігання» це дія за значенням «запобігати»: не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане [2].

Зразу можемо інтерпретувати до нашого дослідження, що запобігання корупції – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації направлених на не допущення спеціальними адміністративними засобами корупційних діянь, які б призвели до суспільно небезпечних діянь для держави і суспільства та відвернули притягнення суб'єктів корупційних діянь від кримінальної відповідальності.

Звертаючись до теорії публічного адміністрування слід зазначити, що це форма реалізації публічної влади, як адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [3, с. 19-21].

Згідно із міжнародним спеціальним актом ООН проти корупції держави підписанти взяли на себе зобов'язання: розробляти й здійснювати або проводять ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й невідчужуваності, прозорості й відповідальності. Встановлювати і заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції. Проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею. Взаємодіяти одна з одною та з відповідними міжнародними й регіональними організаціями [4].

Виходячи із теорії природного права треба зазначити, що усі діє будь-яких суб'єктів владних повноважень у сфері запобігання корупції мають проходити фільтр: чи діяли вони виключно у порядку у спосіб визначений Конституцією і законами України? Іншими словами чи діяли вони у другий спосіб правового регулювання, коли їм заборонене усе, крім того що прямо дозволено законом? Крім позитивної відповіді на ці питання, необхідно це врахувати наступне: по-перше, чи не порушували вони чисельні заборони і обмеження, які є приписаними чинним законодавством щодо публічних осіб?; та по-друге, чи є повністю відритими їх фінансові доходи і витрати, та чи співвідноситься спосіб життя публічного чиновника із задекларованими доходами?.

Правове врегулювання усіх цих питань знаходить свою деталізацію у спеціальних законах. В Україні таким є Закон України «Про запобігання корупції» 14 жовтня 2014 р. Взавши його за основу визначимо який публічний інтерес забезпечує публічна адміністрація у сфері запобігання корупції?: проведення аналізу, стану запобігання та протидії корупції діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії корупції; розроблення проектів планів та нормативно-правових актів з цих питань, приймання з питань, що належать до її компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти; здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

у діяльності посадових (службових) осіб суб'єктів публічного адміністрування; проведення перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в суб'єктах владних повноважень; надання методичної допомоги, організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції суб'єктів владних повноважень; здійснення контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, обмежень щодо фінансування політичних партій; веденням Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання публічних функцій; отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами корупційних діянь, забезпечення їх правового та іншого захисту; внесення приписів про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів; звернення до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення [1].

Крім публічних державних органів невід'ємними суб'єктами забезпечення запобігання корупції є громадянське суспільство. Взагалі говорити про ефективну боротьбу із корупцією без участі чисельних і розвинутих суб'єктів громадянського суспільства не приходиться. Адже будь яка публічна влада схильна до зловживання. Це її невід'ємна юридично-політична природа. І коли заходи щодо запобігання корупції будуть здійснювати виключно державні органи, то самі не корумповані сьогодні посадові особи цих органів без громадянського тиску і контролю з боку громадянського суспільства рано чи пізно почнуть зловживати наданою їм владою використовуючи її не на забезпечення публічного інтересу, а почнуть захищати корпоративний чи деяких приватних осіб інтерес.

З урахуванням точки зору О. Пухкал, А. Тінков визначимо, що змістом публічного адміністрування запобігання корупції суб'єктами громадянського суспільства є: моніторинг діяльності органів публічної влади; безпосередній захист прав та свобод громадян; забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві стосовно стану корупції та результативності антикорупційних заходів; організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами [4].

Також у сфері публічного адміністрування запобігання корупції в Україні, необхідно звернутися до чисельних доктринальних трактувань цього

виклику. Так на думку І. Дьоміна запобігання корупції – це недопущення, завчасне відвернення корупційних діянь. На думку І. Дьоміна протидія корупції – це скеровування діяльності спеціально визначених суб'єктів публічної адміністрації проти будь-яких розпочатих корупційних проявів. Категорія запобігання корупції є більш широким поняттям, ніж «протидія», відповідно компетенцією щодо запобігання корупційних діянь наділено широке коло державних та недержавних організацій, їх посадових осіб та громадян, при цьому посадові особи і підрозділи міліції по боротьбі з організованою злочинністю та податкова міліція зобов'язані займатись як запобіганням, так і протидією корупції [6].

В. Завгородній вважає, що адміністративно-правове регулювання взаємодії публічної адміністрації й громадських організацій у протидії корупції слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як: посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; проведення заходів щодо інформування населення з метою створення атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах і університетах; повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію [7]. З такими підходами вчених слід погодитися. Однак спірною є точка зору Р. Тучак, що корупція в адміністративно-правовому розумінні – це систему публічних відносин, засновану на передбачених конкретним складом корупційного адміністративного правопорушення діяннях публічних посадових осіб. Адже таке вузьке розуміння цієї категорії залишає за його межами проблему запобігання корупції адміністративно-правовими заходами без притягнення винної особи до адміністративної відповідальності [10].

Отже, використовуючи за сутністю частинами із змінами та доповненнями, а також в окремих епізодах без змін, вище наведений нормативний, доктринальний та інший матеріал, доповнюючи його власним розумінням аналізованої проблематики, що приносить в нього нову наукову якість, ми можемо зробити наступні висновки, щодо поняття та змісту публічного адміністрування запобігання корупції в Україні:

1) нормативне визначення корупції вдало прописано в спеціальному Законі від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII;

2) запобігання корупції – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації направлених на не допущення спеціальними адмі-

ністративними засобами корупційних діянь, які б призвели до суспільно небезпечних діянь для держави і суспільства та відвернули притягнення суб'єктів корупційних діянь від кримінальної відповідальності.

3) на міжнародній арені нормативно прописано й більшість держав взяли на себе зобов'язання, розробляти й здійснювати ефективну діяльність протидії корупції при участі суспільства та засадах чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності;

4) виявлено і узагальнено, що суб'єктів владних повноважень у сфері запобігання корупції мають проходити фільтри відповідності їх діянь Конституції і законам України, не порушення чисельні заборон і обмеження, відкритості їх фінансових доходів і витрат та способу життя задекларованим доходам;

4) спеціальна публічна адміністрація у сфері запобігання корупції зобов'язана забезпечувати публічний інтерес щодо аналізу, нормативного регулювання, моніторингу та контролю, перевірки декларацій та їх оприлюднення, веденням відповідних реєстрів, винесення приписів, захисту викривачів та звернення у відповідних випадках до суду;

5) невід'ємними суб'єктами забезпечення запобігання корупції є громадянське суспільство, яке має здійснювати моніторинг діяльності органів публічної влади, безпосередній захист прав та свобод громадян засобами громадянського суспільства, забезпечення інформаційної відкритості та організація просвітницької роботи.

Отже, публічне адміністрування запобігання корупції – це зовнішнє вираження адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюються на засадах чесності, непідкупності, прозорості і відповідальності, направлених на не допущення спеціальними адміністративними засобами корупційних діянь, які б призвели до суспільно небезпечних діянь для держави і суспільства та відвернули притягнення суб'єктів корупційних діянь від кримінальної відповідальності.

Змістом публічне адміністрування запобігання корупції державними органами є: уточнення і деталізація нормативного регулювання; здійснення моніторингу та контролю; перевірки декларацій та їх оприлюднення; ведення відповідних реєстрів; винесення приписів; захист викривачів; та звернення у відповідних випадках до суду. Суб'єктами громадянського суспільства – моніторинг діяльності органів публічної влади; безпосередній захист прав та свобод громадян засобами громадянського суспільства; забезпечення інформаційної відкритості; та організація широкої просвітницької роботи.

Література

1. Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. ст. 2056.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ_ПЛЮС. 2019. 320 с.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49.
4. Пухкал О., Тіньков А. Роль громадянського суспільства у протидії політичної корупції в Україні. *Теорія та історія державного управління*. 2013. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnicтво/2013/2013_02\(17\)/13.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnicтво/2013/2013_02(17)/13.pdf) (дата звернення: 01.10.2020).
5. Алфьоров С. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 38 с.
6. Дьомін І. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 16 с.
7. Завгородній В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.
8. Йосифович Д. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2009. 20 с.
9. Рогульський С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.
10. Тучак Р. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 21 с.
11. Яцків І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 16 с.

Анотація

Ковальчук М. О. Поняття та зміст публічного адміністрування запобігання корупції в Україні. – Стаття.

У статті сформовано поняття та розкрито зміст публічного адміністрування запобігання корупції. Доведено, що це зовнішнє вираження адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на засадах чесності, невідкупності, прозорості і відповідальності, направлених на не допущення спеціальними адміністративними засобами корупційних діянь, які б призвели до суспільно небезпечних діянь для держави і суспільства та відвернули притягнення суб'єктів корупційних діянь від кримінальної відповідальності.

снюються на засадах чесності, невідкупності, прозорості і відповідальності, направлених на не допущення спеціальними адміністративними засобами корупційних діянь, які б призвели до суспільно небезпечних діянь для держави і суспільства та відвернули притягнення суб'єктів корупційних діянь від кримінальної відповідальності.

Ключові слова: запобігання корупції, зміст, невідкупність, поняття, прозорість, публічна адміністрація, публічне адміністрування, чесність.

Аннотація

Ковальчук М. А. Понятие и содержание публичного администрирования предотвращения коррупции в Украине. – Статья.

В статье сформировано понятие и раскрыто содержание публичного администрирования предотвращения коррупции. Доказано, что это внешнее выражение административной деятельности субъектов публичной администрации, осуществляемые на основе честности, неподкупности, прозрачности и ответственности, направленных на недопущения специальными административными средствами коррупционных деяний, которые привели к общественно опасным деяниям для государства и общества и отвлекли привлечения субъектов коррупционных деяний от уголовной ответственности.

Ключевые слова: предотвращения коррупции, содержание, неподкупность, понятие, прозрачность, публичная администрация, публичное администрирование, честность.

Summary

Kovalchuk M. O. The concept and content of public administration of corruption prevention in Ukraine. – Article.

The concept of public administration of corruption prevention is formed in the article and the content is revealed. It is proved that this is an external expression of administrative activities of public administration entities carried out on the basis of honesty, integrity, transparency and responsibility, aimed at preventing corruption by special administrative means, which would lead to socially dangerous acts for the state and society and avert attraction. subjects of corruption from criminal liability.

Key words: concept, honesty, prevention of corruption, probity, public administration, transparency.