



УДК 342.9.07:343.35 (477)

ВИЩІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Кубаєнко А.В., к. ю. н.,
доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
та економічної безпеки
Одеський державний університет внутрішніх справ

У статті розглядається діяльність вищих органів державної влади України, визначається їх роль, місце та повноваження як суб'єктів гарантування прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції.

Ключові слова: державна влада, вищі органи державної влади, державні органи, антикорупційна політика.

В статье рассматривается деятельность высших органов государственной власти Украины, определяется их роль, место и полномочия как субъектов гарантирования прав и свобод граждан в сфере предотвращения и противодействия коррупции.

Ключевые слова: государственная власть, высшие органы государственной власти, государственные органы, антикоррупционная политика.

Kubaienko A.V. THE HIGHER ECHELONS OF GOVERNMENT AS SUBJECT GUARANTEEING RIGHTS AND FREEDOMS IN THE SPHERE OF COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE

The article deals with the activities of the higher authorities of Ukraine determined their role, place and authority of both entities guarantee the rights and freedoms of citizens in preventing and combating corruption.

Key words: state power, highest state authorities, public authorities, anti-corruption policy.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення, що нині відбуваються в Українській державі, супроводжуються складними процесами реформування політичних, економічних і правових відносин. Однією з найважливіших складових цього вкрай непростого процесу є запобігання та протидія корупції. Важливе місце в механізмі гарантування прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції належить вищим органам державної влади.

Ступінь розробленості проблеми. Сучасна громадськість і наука приділяють проблемі подолання корупції дедалі більше уваги. У цьому контексті актуальними для досвіду України є праці сучасних українських науковців І.І. Зозулі, А.І. Комарової, В.А. Кулікова, О.Я. Прохоренка та інших, у яких тією чи іншою мірою розглядаються питання протидії корупційним проявам у системі державного управління на досвіді інших країн. Серед зарубіжних авторів, які вивчали проблеми протидії корупції у системі державного управління, варто виділити Р. Андерсона, Ф. Вільямса, С. Беркмана, Д. Лойда, Роберта С. Лейкена, К. Мішель, Дж. Пікареллі. Зазначені автори присвятили свої дослідження різним аспектам організації протидії корупційним проявам в органах державної влади. Водночас на сьогодні недостатньо уваги приділяється такому напряму досліджень, як правові гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції. Багато питань у цій сфері ще залишаються невирішеними. А тому вищезазначене підтверджує актуальність статті.

Мета статті полягає у визначенні місця вищих органів державної влади в механізмі гарантування прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Державна влада визначається як система юридичних державно-владних повноважень державних органів і посадових осіб, розподілених за вертикаллю та горизонталлю, спрямованих на реалізацію завдань і функцій держави. Ознаками державної влади, на думку В.А. Шатіло, є публічність, універсальність і територіальність, суверенність, єдність, неподільність, зв'язок із правом, організованість, легітимність, реалізація через владні відносини, право на застосування легального примусу [1, с. 18].

Для здійснення державної влади та для виконання державних функцій створюється державний апарат – система органів і осіб, яких наділяють певними правами й обов'язками щодо реалізації державної влади. Як зазначає О.І. Ющик, державна влада належить народові і здійснюється від його імені державним апаратом [2, с. 257].

У Конституції України здебільшого вживається термін «орган державної влади», при цьому у ст. 59 Конституції України вжито термін «державний орган», а у ч. 2 ст. 5 Конституції України йдеться про орган держави [3].

Л.Р. Наливайко дійшла обґрунтованого висновку, що синтезуючи результати наукових досліджень, можна стверджувати, що терміни «державний орган» і «орган держави» є синонімічними і вживаються в юридичній літературі для позначення однакових явищ. Тому доцільно використовувати ці терміни як рівнозначні, тотожні [4, с. 475].

За обсягом владних повноважень органи держави поділяються на центральні (вищі – А.К.) та місцеві. В Україні більш поширеним є не вищі, а центральні органи влади. Їх статут визначається Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [5]. Згідно зі

ст. 1 цього законодавчого акту, систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. У ст. 16 Закону зазначається, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій із реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Згідно зі ст. 17 Закону, основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують діяльність органів влади;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [5].

Однак необхідно зауважити, що поняття «орган державної влади» є більш широким ніж «орган виконавчої влади». Згідно зі ст. 6 Основного закону державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

У контексті нашого дослідження зазначимо, що поняття «вищі органи державної влади» необхідно відмежовувати від поняття «правоохоронні органи», перелік яких надається в законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»: органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [6].

Отже, вищими державними органами як суб'єктами гарантування прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні пропонується вважати Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, міністерства, служби, агентства, інспекції (за виключенням тих, які належать до правоохоронних органів в контексті нашого дослідження – А. К.) і судові органи.

Я.Ю. Пилип до вищих державних органів як суб'єктів гарантування прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції відносить лише Верховну Раду України, Президента України і Кабінет Міністрів України [7, с. 67]. Однак з огляду на те що служби, агентства, інспекції за чинним вітчизняним законодавством належать до центральних органів влади, їх також доцільно відносити до вищих.

Верховна Рада України ухвалює закони у сфері запобігання і протидії корупції. У цьому полягає її найважливіша роль як суб'єкта гарантування прав і свобод громадян. Зо-

крема, Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» від 14 жовтня 2014 р. [8], а також відповідні кодекси, зокрема: Кримінальний кодекс [9], Кодекс України про адміністративні правопорушення [10], Кодекс адміністративного судочинства України [11].

У структурі Верховної Ради України є відповідний Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією, якому доручено: формування і реалізація антикорупційної політики; проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи; державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції; фінансовий контроль осіб, уповноважених виконувати функції держави та місцевого самоврядування; відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією, та інші повноваження [12]. Він не рідше одного разу на рік проводить відкриті для громадськості слухання на тему діяльності Національного антикорупційного бюро України, виконання доручених йому завдань, додержання ним законодавства, прав і свобод осіб.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – омбудсмен, який теж здійснює практичну діяльність у сфері запобігання та протидії корупції. Він діє на підставі Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [13] від 23 грудня 1997 р., у ст. 1 якого зазначено, що такий Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі.

Важливе значення як суб'єкт гарантування забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні має Президент, який видає Укази у сфері запобігання та протидії корупції. Зокрема, Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр.» від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [14].

У такому контексті варто згадати Національну раду з питань антикорупційної політики. Відповідно до Указу Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» [15] від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014 утворено Національну раду з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, та ліквідовано Національний антикорупційний комітет. Відповідно до Положення Про Національну раду з питань антикорупційної політики Основними її завданнями є:

- підготовка і подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;
- здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів із запобігання та протидії корупції;
- підготовка і надання Президентові України uzгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які



здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;

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

- сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції [15].

Особливо важливу роль як суб'єкт гарантування забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції відіграє Кабінет Міністрів України.

Так, наприклад, Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [16] від 25 березня 2015 р. № 171. Відповідно до Постанови спеціальна перевірка проводиться стосовно осіб, які претендують на ключові відповідальні посади, і посади з підвищеним корупційним ризиком (крім випадків, передбачених законодавством – А. В.), включаючи відомості, подані особисто. Також важливою у даній сфері є Постанова Кабінету Міністрів України [17] від 16 листопада 2011 р. № 1195, якою затверджено Порядок передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям.

Досить цікавим був досвід уряду щодо запровадження посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики – посадової особи Кабінету Міністрів України, яка забезпечувала підготовку і подання пропозицій зі спрямування та координації роботи органів виконавчої влади із запобігання і протидії корупції тощо. До 2011 р. діяльність Урядового уповноваженого забезпечував його апарат, який був структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України. Керівник і співробітники апарату Урядового уповноваженого призначалися на посаду і звільнялися з посади Міністром Кабінету Міністрів України за поданням Урядового уповноваженого. З 2013 р. забезпечення діяльності Урядового уповноваженого здійснюється відповідним структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Важливою є також діяльність Міністерства юстиції України у сфері запобігання та протидії корупції, яке ухвалило «Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення» [18], а також відповідне «Роз'яснення про порядок надання відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення» [19].

Важливе значення має Національне агентство з питань запобігання корупції – центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує

формування та реалізацію державної антикорупційної політики. Приписи Національного агентства з питань запобігання корупції є обов'язковими для виконання.

Науковці у сфері досліджень боротьби з корупцією виділяють основні функції спеціалізованих інститутів:

- розробка політики, аналітичні дослідження, моніторинг і координація. Ця діяльність передбачає вивчення тенденцій і рівня поширення корупції, а також оцінку ефективності антикорупційних заходів. Для цього визначається стратегія і складаються плани дій боротьби з корупцією, а також здійснюється моніторинг розвитку подій і оцінка ефективності вжитих заходів;

- попередження корупції у структурах влади – вироблення конкретних норм і обмежень, що стосуються державних службовців, а також застосування дисциплінарної відповідальності за їх недотримання. До цієї функції належить перевірка майнових декларацій посадових осіб і забезпечення відкритого доступу громадськості до цих відомостей;

- освітня і просвітницька функції. У межах яких здійснюють розробку та запровадження освітніх програм для населення і державних службовців. Організують кампанії з інформування громадськості про роботу з подолання корупції разом із засобами масової інформації, неурядовими організаціями, бізнес-спільнотою та населенням;

- розслідування та кримінальне переслідування випадків корупції. Ця діяльність сконцентрована на вдосконаленні законодавства, розробці стримуючих санкцій за будь-які прояви корупції, та реалізації законодавства на всіх стадіях процесу – оперативно-розшукові заходи, кримінальне розслідування, пред'явлення звинувачення та винесення рішення по справі [20].

Реалізація вищезазначених функцій відбувається через компетенцію органу з боротьби з корупцією, яка регламентується законодавством.

Важливою ланкою в системі суб'єктів, уповноважених забезпечувати гарантії прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні є суди.

Високий статус і незалежність суддів, надані їм у більшості країн світу, сприяє запобіганню корупції. У конституціях більшості демократичних країн визначається незалежність судової системи, яка є «незалежною від виконавчої та законодавчої влади». Завдяки неупередженості та незалежності, судді можуть здійснювати розгляд справ за фактами корупції з метою покарання винних, вносячи вагомий вклад у послідовну судову практику.

Слід зазначити, що для кожної людини проблеми справедливості та несправедливості є одними з головних питань, що супроводжують її все життя, а віра у можливість торжества справедливості завжди була рушійною силою у боротьбі людей за свої права та свободи. Будь-яка економічна діяльність, що побудована на несправедливості, приречена на невдачу. Рано чи пізно накопичення соціальної несправедливості у суспільстві досягає «критичної» маси і тоді соціальні потреби неминучі.

Реалізація вимог до соціальної справедливості у суспільстві тісно пов'язана з проблемами ефективності економічних, політичних, правових, етичних, соціальних і моральних норм, що регулюють життя суспільства. Неналежає реагування органів влади на необхідність вирішення життєво важливих для людей питань призводить до соціального загострення і поширення різних корупційних схем незаконного збагачення посадових осіб.

Висновки. У процесі дослідження вищих органів державної влади як суб'єктів гарантування прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні було встановлено, що в Україні до таких органів слід віднести Верховну Раду України як найвищий законодавчий орган, що формує правове поле гарантій; Президента України, який своїми Указами заповнює прогалини та формує напрямки розвитку системи гарантій; Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи, які реалізують державну політику у сфері запобігання та протидії корупції. Особливе місце серед суб'єктів гарантування забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції належить Національному агентству з питань запобігання корупції, яке формує і реалізує державну антикорупційну політику.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шатіло В. А. Уряд та центральні органи виконавчої влади у структурі конституційного механізму державної влади / В. А. Шатіло // Юридична наука. – 2011. – № 6. – С. 17–23.
2. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / заг. ред. Ю. С. Шемшученко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : Юридична думка, 2006. - Т. 2. - 2008. - 800 с.
3. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель / Л. Р. Наливайко. - Харків : Право, 2009. – 596 с.
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 3. – Ст. 385.
6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів (зі змінами та доповненнями): Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
7. Пилип Я. Ю. Інституційні гарантії забезпечення прав і свобод у сфері запобігання та протидії корупції : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Пилип Ярослав Юрійович – Ужгород, 2016. – 204 с.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
9. Кримінальний кодекс України: Закон від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – N 25-26. – Ст. 131.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
12. Предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?art_id=45266&cat_id=45263
13. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>
14. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>
15. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>
16. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 25.03.2015 № 171/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>
17. Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1195-2011-%D0%BF>
18. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення: затверджено Наказом Міністерства юстиції України 11 січня 2012 року № 39/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 6. – Ст. 223.
19. Роз'яснення про порядок надання відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення: ухвалено Міністерством юстиції від 08.02.2012 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0003323-12>
20. Клеменчич Г. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей [Электронный ресурс] / Г. Клеменчич, Я. Стусек. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>