

СТОЛБОВИЙ В. М.,

кандидат юридичних наук,
доцент, докторант відділу
аспірантури і докторантури
(Національна академія Служби безпеки
України)

УДК 328.185;342.98

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ У СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ СФЕРИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У науковій статті розглянуті питання протидії корупції в службових правовідносинах сфери національної безпеки України. Визначено, що стратегічною метою держави, її владних інституцій є створення умов для ефективного функціонування службових правовідносин, усунення причин і умов корупції, створення нульової суспільної толерантності до корупції на всіх рівнях, що у свою чергу сприятиме підвищенню рівня національної безпеки держави.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, службові правовідносини, національна безпека України, публічна служба, органи публічної влади.

В научной статье рассмотрены вопросы противодействия коррупции в служебных правоотношениях сферы национальной безопасности Украины. Определено, что стратегической целью государства, его властных институтов является создание условий для эффективного функционирования служебных правоотношений, устранение причин и условий коррупции, создание нулевой общественной толерантности к коррупции на всех уровнях, что в свою очередь будет способствовать повышению уровня национальной безопасности государства.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, служебные правоотношения, национальная безопасность Украины, публичная служба, органы публичной власти.

The scientific article deals with issues of combating corruption in the office of legal relations in the sphere of national security of Ukraine. It was determined that the strategic goal of the state, its government institutions is to create conditions for the effective functioning of official relations, eliminate the causes and conditions of corruption, create zero public tolerance to corruption at all levels, which in turn will enhance the state's national security.

Key words: corruption, anti-corruption, official relations, national security of Ukraine, public service, public authorities.

Вступ. На міжнародному рівні Україна набула репутації надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно високий рейтинг за рівнем корумпованості. Світ сприймає Україну не просто як високо корумповану країну, але як державу, в якій політична, високо-рівнева та звичаєва корупція стала природною складовою соціальних стосунків [1, с. 9].

За період незалежності України відбулося значне поширення корупційної поведінки, що підтверджується, зокрема, звітами міжнародної організації «Transparency International», за якими Україна традиційно оцінюється як держава зі значним рівнем корупції. Так, у 2013 році Україна посіла 144 місце у світі з 25 балами, у 2014 році – 142 місце з



26 балами, у 2015 році – 130 місце з 27 балами, у 2016 році – 131 місце з 29 балами, у 2017 році – 130 місце з 30 балами. Наведені показники ставлять Україну в один ряд із країнами, які вважаються найбільш корумпованими, а це негативно впливає на міжнародний авторитет, інвестиційну привабливість країни, швидкість євроінтеграційних процесів тощо. Крім того, зниження оцінки Індексу сприйняття корупції лише на один пункт призводить до відпливу з країни капіталу, що дорівнює 0,5% ВВП. Для України ці цифри означають втрату щороку щонайменше 20 млрд грн. [2, с. 5, 6].

Сучасне бачення корупції в різних її проявах досліджували М. Михальченко (політико-філософський аналіз корупції), М. Мельник (механізм корумпованих відносин), Р. Тучак, С. Рогульський (адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією), А. Бова (громадська думка про корупцію), М. Левін (корупція як об'єкт математичного моделювання), З. Кісіль (виникнення корупції) М. Хавронюк (кримінально-правова характеристика корупційних злочинів та адміністративних корупційних правопорушень), О. Шостко та ін.

Питання протидії корупції в діяльності правоохоронних органів розглядалися такими вченими, як С.М. Алфьоров, М.Ю. Бездольний, К.В. Берднікова, О.Г. Боднарчук, О.І. Добровольський, І.А. Дьомін, З.Р. Кісіль, М.І. Мельник, О.П. Мусієнко, Є.В. Невмержицький, О.В. Ткаченко тощо.

Але незважаючи на те, що проблема корупції має неабияке суспільне значення, нині в правовій науці залишається недостатньо дослідженим питання протидії корупції в службових правовідносинах публічних службовців, які прямо чи опосередковано стосуються сфери національної безпеки держави, що вимагає нагальність практично спрямованих наукових досліджень у сфері національної безпеки.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз явища корупції як однієї із загроз національній безпеці держави, а також розкрити і проаналізувати сучасний стан та рівень небезпеки корупції в службових правовідносинах органів публічної влади у сфері національної безпеки України.

Результати дослідження. Корупція – багатоаспектне, соціально небезпечне явище, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади та управління, державних і недержавних організацій, підприємств та установ, політичних партій і громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища всупереч інтересам суспільства і держави [3, с. 44], що негативно впливає на стан національної безпеки держави.

Загальновідома теза про поділ корупції на: політичну; високорівневу; звичаєву (побутову). Політична корупція (political corruption) – це маніпулювання політичними рішеннями, правилами, процедурами та діяльністю інститутів у сфері розподілу ресурсів та фінансування з боку політиків, які зловживають своїми повноваженнями з метою збереження та примноження своєї влади, статусу і статків, отримання приватної вигоди. Високорівнева корупція (grand corruption), тобто корупція в державно-політичній системі, охоплює дії, які вчиняють посадовці найвищого рівня з тим, щоб отримати вигоду за рахунок суспільства шляхом викривленого впливу на державну політику та механізми функціонування держави на центральному (загальнонаціональному) рівні. Побутова (звичаєва) корупція (petty corruption) – повсякденне зловживання владними повноваженнями посадовців середнього та низового рівня в процесі стосунків із громадянами при вирішенні їхніх (громадян) особистих проблем [1, с. 11]. Безумовно, що всі вищезазначені рівні негативно відбиваються на службових правовідносинах, оскільки вони зсередини «роз'їдають», деформують державного службовця, що у свою чергу вкрай негативно впливає на рівень національної безпеки держави. Слід зауважити, що найбільш небезпечним для сфери національної безпеки є політична та високорівнева корупція. Саме ці рівні корупції створюють реальну загрозу національній безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, стійкості конституційного устрою. Тому стратегічною метою держави, її владних інституцій є створення умов для ефективного функціонування службових правовідносин, усунення причин і умов



корупції, створення нульової суспільної толерантності до корупції на всіх рівнях, що у свою чергу сприятиме підвищенню рівня національної безпеки держави.

Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні в Україні фактично відсутня ефективна стратегія протидії корупції, яка б враховувала гостроту проблеми та актуальність ситуації.

Усвідомлюючи загрозу корупції, її негативний вплив на стан національної безпеки України, держава за останні три роки прийняла низку важливих законодавчих актів, спрямованих на зміну та удосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства. Важливим є усвідомлення того, що будь-яка антикорупційна програма в Україні повинна бути пов'язана з корінним реформуванням системи державної служби. Приймаючи нормативно-правові акти, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади у своїх рішеннях спрямували свої зусилля на докорінне реформування системи державної служби та службових правовідносин з метою протидії корупції. Так, Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року» схвалено Стратегію національної безпеки України. У Стратегії зазначається, що корупція та неефективна система державного управління створюють умови для: поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління. Цьому також сприяє слабкість, дисфункціональність, застаріла модель публічних інститутів, депрофесіоналізація та деградація державної служби. Такий стан речей дозволяє здійсненню державними органами діяльності в корпоративних та особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності [4].

Постановою Кабінету Міністрів України № 227-р від 18 березня 2015 року схвалена Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затверджено план заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Службові правовідносини у сфері національної безпеки України потребують чіткого нормативно-правового регулювання. Саме тому є нагальна потреба нормативно-правового удосконалення та актуалізації положень законодавства щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [5].

Україна уклала Угоду з Європейським Союзом, яку ратифіковано Верховною Радою України, та прийнято Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» № 1678-VII від 16 вересня 2014 року [6]. У ст. 3 зазначеної угоди вказано: «Сторони визнають, що принципи вільної ринкової економіки становлять основу для їхніх відносин. Верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами». Таке співробітництво спрямовується на ефективне виконання Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. та трьох Протоколів до неї, Конвенції ООН проти корупції 2003 р. та інших відповідних міжнародних документів, вирішення таких проблем, як корупція в приватному і державному секторі (ст. 22 Боротьба зі злочинністю та корупцією) [6].

На сьогоднішній день в Україні не в повній мірі завершено процес формування законодавчої бази і практики її застосування для реалізації антикорупційної політики. Новоутворені антикорупційні органи під час здійснення повноважень вступають у «правовий конфлікт» внаслідок колізій між відповідними законодавчими актами. Службові правовідносини в цьому випадку займають провідне місце в організації ефективної реалізації антикорупційних заходів у державі. Отже, прийняті державою нормативно-правові акти щодо протидії корупції носять комплексний характер, спрямовані на знешкодження причин і умов корупції в усіх сферах державного управління, поєднують у собі як превентивні, профілактичні заходи, так і дисциплінарні, адміністративно-правові та кримінально пра-



вові засоби протидії. Вжиті заходи сприяють удосконаленню службових правовідносин, ефективному функціонуванню механізму держави та його основи – державної служби. Ці законодавчі, організаційні та управлінські заходи щодо протидії корупції є важливим кроком посилення сфери національної безпеки держави.

Одним із важливих завдань державної служби є досягнення стійкості засад цілісності держави. Сфера національної безпеки держави в сучасних умовах висуває додаткові вимоги щодо належного функціонування державного апарату та публічних службовців, які реалізують завдання і функції держави через службові правовідносини. Саме удосконалення службових правовідносин передбачає подальшу демократизацію шляхів формування і діяльності апарату, викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників.

Вагомим завданням державної служби і її серцевини – службових правовідносин у сфері національної безпеки – є забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань. Реалізація цих завдань можлива лише за умови активної протидії корупції на всіх рівнях.

Згідно зі статистичними даними Верховного суду України за перше півріччя 2017 року загальна кількість осіб притягнутих до відповідальності за корупцію в Україні становить 1372 особи, з них за вчинення корупційних злочинів – 469 осіб; за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією – 903 особи [7].

Характерною рисою стану справ у сфері боротьби з корупцією в Україні є те, що заходи, які здійснюються (законодавчі, організаційні, правозастосовчі), залишаються малоефективними та не дають бажаного результату. Корупція залишається одним із найпоширеніших і найчисленніших правопорушень у державі. Варто зауважити, що корупційні діяння мають високий рівень латентності. За оцінками фахівців, цей рівень коливається в межах 90–99% [8, с. 177].

Чинне законодавство України зобов'язує посадових осіб діяти в межах закону. Принцип законності закріплюється і в багатьох законодавчих актах. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [9].

Про обов'язок суворо додержуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя йдеться в присязі, яку складають державні службовці й посадові особи місцевого самоврядування [10; 11]. Законність державної служби знаходить свій прояв у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, установлених чинним законодавством, відповідно до повноважень державного органу, в якому він займає посаду, не виходячи за межі своїх прав та обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець під час проходження служби може здійснювати лише ті дії, які передбачені законодавством.

Варто наголосити на тому, що між корупцією та службовими правовідносинами існує прямий зв'язок. Адже саме публічними службовцями під час виконання своїх безпосередніх функцій відбувається зловживання владою, коли ці особи використовують надані їм державою повноваження не в інтересах держави, а в особистих інтересах чи інтересах третіх осіб. Навіть поодинокі факти такого виду корупції свідчать про професійну деформацію службовця-корупціонера і надзвичайно шкодять іміджу державної служби та іміджу держави Україна загалом. Однак корупційні правопорушення, вчинені службовцями правоохоронних органів, спричиняють не лише негативний імідж публічної служби, державного апарату і держави загалом, а й створюють загрозу для національної безпеки держави, знижують її рівень. Зростаюча корупція суб'єктів службових правовідносин у правоохоронних органах створює цілий ряд проблем у справі забезпечення правопорядку, підтримання публічного порядку і безпеки. Корупція в правоохоронних органах знижує престиж вітчизняних службових правовідносин як усередині країни, так і за кордоном. Корупція в правоохоронних



органах – це явище, яке становить небезпеку не тільки для стабільного існування правоохоронної системи держави, а й таке, що за своєю суттю негативно впливає на розвиток суспільних відносин, створює реальну загрозу національній безпеці держави. Також корупція перешкоджає надходженню в економіку нашої країни іноземних інвестицій, стимулює відтік національного капіталу за кордон.

Незважаючи на рішучі кроки держави, направлені на протидію корупції, реформи в системі державного управління, в тому числі службових правовідносин, на жаль, продовжують супроводжуватися поширенням корупції серед працівників державного апарату та органів місцевого самоврядування. Ефективність заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, є необхідною умовою інтеграції України в європейське співтовариство та успішного подальшого розвитку України як правової, демократичної та соціальної держави. Така ситуація вимагає максимальної концентрації зусиль усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, вжиття необхідних загальнодержавних заходів, спрямованих на вдосконалення і реформування різних галузей права, зокрема адміністративного.

Зазначаючи про дієвість запроваджуваних антикорупційних обмежень та ефективність здійснюваних для їх реалізації практичних заходів, слід мати на увазі, що для досягнення позитивних зрушень у сфері протидії корупції необхідно використовувати всю сукупність правових засобів. Однак, як видається, головне місце в механізмі протидії корупції в службових правовідносинах публічних службовців і в цілому функціонування всієї системи державного апарату, в тому числі у сфері національної безпеки, повинні посісти саме адміністративно-правові засоби. Це зумовлено специфікою адміністративного права, яке покликане регулювати суспільні відносини, що виникають, розвиваються і припиняються у сфері публічного управління, тобто у зв'язку з організацією та функціонуванням органів публічної адміністрації. В умовах відкритої та прихованої військової агресії проти України питання дослідження механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції у сфері національної безпеки держави набувають особливої актуальності.

Прояви корупції у функціонуванні державних органів, органів місцевого самоврядування створюють реальну небезпеку для сфери національної безпеки держави. Однак корупція як одна з форм протиправної поведінки працівників правоохоронних органів, яка не оминула ці інституції, котрі за своїм призначенням покликані боротися з цим явищем, становлять ще більшу загрозу для сфери національної безпеки держави.

Висновки. Удосконалення службових правовідносин у сфері національної безпеки держави має передбачати не лише пропозиції щодо шляхів удосконалення існуючих адміністративно-правових засобів запобігання корупції, а й пропонувати впровадження новітніх форм і методів протидії корупції, спираючись на зарубіжний досвід. Отже, належне регулювання службових правовідносин публічної служби є запорукою ефективної протидії корупційним проявам у сфері національної безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Україна проти корупції: Економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014–2018 рр. І. Бураковський, Є. Ангел, О. Бетлій, А. Бутін, К. Волох, І. Коліушко, В. Кравчук, О. Кузяків, В. Мовчан, М. Хавронюк. Дніпро: Середняк Т.К., 2018, 85 с.
2. Михайленко Д.Г. Концепція кримінально-правової протидії корупційним злочинам в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2018. 505 с.
3. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізм протидії: монографія. Київ: КНТ, 2008. 368 с.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
5. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>



6. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

7. Стан протидії корупції в Україні за перше півріччя 2017 року / Верховний Суд України. Статистичний збірник. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/1626C7B41413EC2EC2258175004D9AD4](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/1626C7B41413EC2EC2258175004D9AD4)

8. Федик М. Окремі методи виявлення латентної корупційної злочинності. Вісник Львівського університету. «Серія юридична». 2016. Вип. 62. С. 177–183.

9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>

10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

ЦВІРКУН Ю. І.,

кандидат юридичних наук,

здобувач кафедри

адміністративного та господарського права

(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ КОЛЕГІАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті досліджено характеристики суб'єктів адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних органів публічної адміністрації. Класифіковано цих суб'єктів за критерієм їхньої ролі в адміністративному процесі. Встановлено, що, окрім суддів, суб'єктами такого процесу стають учасники справи – позивач, відповідач і треті особи, а також їхні представники та прокурори як представники. Обов'язковими суб'єктами стають особи, які сприяють здійсненню адміністративного судочинства. Серед осіб цієї групи охарактеризовано секретаря судового засідання, помічника судді, судового розпорядника. Визначено, що групу факультативних учасників зазначеного процесу становлять свідок, експерт, експерт із питань права, спеціаліст, перекладач. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації зараховується до органів виконавчої гілки державної влади, яка жодним чином не бере участь у відправленні правосуддя. Цей суб'єкт за визначенням не може виконувати роль судді, функції будь-кого з тих осіб, які сприяють здійсненню суддею його повноважень, чи свідка. Водночас колегіальний суб'єкт публічної адміністрації може залучатися суддею для проведення комісійної експертизи (у т. ч. із правових питань), надання комісійного висновку спеціаліста чи перекладу з іноземної мови. В усіх випадках можливого залучення суддею колегіального органу публічної адміністрації цей суб'єкт не здійснює правозастосування, а діє

