

частині рішення зазначаються) пунктом 71 такого змісту: «71) інші джерела переконливого характеру, що мають рекомендаційний характер і враховані судом під час ухвалення судового рішення».

Усі акти рекомендаційного характеру варто структурно відмежувати від норм права, які застосовує або не застосовує суд у судовому рішенні. Таке розмежування дасть змогу чітко бачити застосовувану норму, що може оскаржуватись в апеляційному та касаційному порядку щодо правильності її застосування. Натомість джерела переконливого, рекомендаційного характеру лише доповнюють обґрунтування судового рішення у мотивувальній частині і їх застосування не має бути підставою для скасування рішення вищою інстанцією.

Висновки. Отже, запропоновані зміни покликані провести диференціацію джерел адміністративного права, похідних джерел адміністративного права та джерел переконливого характеру, а також допоможуть краще структурувати судові рішення. Ці три групи джерел дали змогу обґрунтувати концептуальну модель джерел у судовому правозастосуванні у разі вирішення адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення, що дає змогу виокремити ієрархію основних джерел права за їх юридичною силою, виявити вплив джерел адміністративного права похідного характеру та визначити окреме місце джерелам переконливого характеру, що лише мають допоміжну та інформативну роль.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова); у 2 т. Т. 1. Загальна частина. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб.; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
3. Адміністративне право: підручн. / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй; 2-ге переробл. та доповн. Харків: Право, 2012. 656 с.
4. Загальне адміністративне право: підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та інші; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
5. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: теорія та правозастосування: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 380 с.
6. Коломоєць Т. Джерела адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналізу. Право України. 2017. № 6. С. 72–79.
7. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.
8. Курило В.І. Про систему джерел адміністративного права України. Юридичний вісник. 2009. № 2(11). С.30–33.
9. Мазаракі Н.А. Джерела адміністративного права. Право і суспільство. 2015. № 1/2015. С. 141–147.
10. Постанова Верховного Суду від 31 липня 2018 р. Справа № 552/5623/16-а. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75597998>

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR ELABORATION AND IMPLEMENTATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Ростовська К.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету*

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

У статті досліджено питання стану правового забезпечення адміністративно-правового механізму формування й реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Охарактеризовано законодавство, яке регулює адміністративні процедури формування державної антикорупційної політики та її реалізацію, запропоновано шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративно-правовий механізм, антикорупційна політика, законодавство, корупція.

В статье исследованы вопросы состояния правового обеспечения административно-правового механизма формирования и реализации государственной антикоррупционной политики в Украине. Охарактеризовано законодательство, регулирующее административные процедуры формирования государственной антикоррупционной политики и ее реализацию, предложены пути его совершенствования.

Ключевые слова: правовое регулирование, административно-правовой механизм, антикоррупционная политика, законодательство, коррупция.

The article examines the state of legal provision of the administrative and legal mechanism for the formation and implementation of state anti-corruption policy in Ukraine. The legislation that regulates administrative procedures for the formation of a state anti-corruption policy and its implementation is characterized, and ways of its improvement are proposed.

Key words: legal regulation, administrative and legal mechanism, anti-corruption policy, legislation, corruption.

Постановка проблеми. Одним з основних джерел утілення державної антикорупційної політики є її нормативно-правове забезпечення, змістом якого є сукупність нормативно-правових актів, що визначають засади формування й реалізації державної антикорупційної політики, систему заходів протидії корупції.

З теоретичної позиції немає розбіжностей у тому, що центральним елементом правового регулювання є правові (юридичні) засоби, сукупність яких називається механізмом правового регулювання [1, с. 220].

Правовий складник адміністративно-правового механізму формування й реалізації державної антикорупційної політики має забезпечувати нормативне регулювання відносин, що пов'язані зі створенням, розробленням засад відповідної державної політики та втіленням її заходів у життя; забезпечувати узгодженість нормативно-правових актів усіх рівнів органів публічної влади; встановлювати єдині критерії у сфері формування державної антикорупційної політики, моніторингу її реалізації, проведення контролю за дотриманням законодавства тощо.

Як зазначається в Аналітичному звіті про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії [2], чимала кількість антикорупційних заходів, передбачених Антикорупційною стратегією або Державною програмою, полягає в ухваленні певного нормативно-правового акта чи локального акта (наприклад, антикорупційної програми). Після ухвалення акта захід формально вважається виконаним. Однак на практиці положення вказаних актів або не реалізуються взагалі, або реалізуються лише частково. Інакше кажучи, важливим є посилення механізму об'єктивної оцінки реального впровадження тих чи інших антикорупційних заходів.

Деталізацію положень Антикорупційної стратегії здійснено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» від 29 квітня 2015 р. № 265. Отже, Державну програму було затверджено через півроку після ухвалення Антикорупційної стратегії. Вважаємо, що цей строк є завеликим, проте він був пов'язаний, вірогідно, з тим, що під час розгляду у Верховній Раді України проекту закону про затвердження Антикорупційної стратегії до нього вносилися істотні зміни, а тому складення проекту Державної програми було неможливим до публікації кінцевої версії ухваленого закону [2].

Такий стан свідчить про недосконалість нормативно-правової регламентації адміністративних процедур формування й реалізації державної антикорупційної політики.

Стан дослідження. Антикорупційне законодавство досліджувалося багатьма вченими-юристами з позицій різних елементів структури правовідносин. До таких авторів можна віднести М.Ю. Азарова, Т.О. Давидова, Д.Г. Заброду, О.М. Лемешку, І.І. Петровську, Є.А. Харину та багатьох інших. Так, учені-юристи переважно здійснювали науковий аналіз антикорупційного законодавства, пропонували підходи до його класифікації й удосконалення. Водночас за межами досліджень залишилися законодавство, яке регулює правовідносини та адміністративно-правові процедури щодо формування й реалізації державної антикорупційної політики.

Отже, метою статті є науковий аналіз законодавства, яке регламентує адміністративні процедури з формування та реалізації державної антикорупційної політики, і вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Аналіз системи антикорупційного законодавства дає змогу поділити його на такі види:

- законодавство, яке визначає засади формування й реалізації державної антикорупційної політики;
- законодавство з питань попередження корупції;
- законодавство з питань покарання за корупцію.

Основним нормативно-правовим актом, який визначає державну антикорупційну стратегію, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. Базовим документом у сфері антикорупційної політики має стати Антикорупційна стратегія на 2018–2020 роки, на основі

якої здійснюється деталізація передбачених у ній заходів.

Іншу групу законодавства, яке є правовою основою формування й реалізації державної антикорупційної політики, складає система підзаконних нормативно-правових актів, до яких можна віднести такі:

- Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265;
- Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджену Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 грудня 2016 р. № 126;
- Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затверджений Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 8 грудня 2017 р. № 1379.

Наведені законодавчі акти є основними з питань формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Основоположні нормативно-правові засади реалізації державної антикорупційної політики визначаються насамперед на законодавчому рівні (проте конкретизуються й деталізуються також на рівні підзаконних нормативно-правових актів), що підкреслює виключну важливість і комплексність вказаної сфери правового регулювання. Визначено два рівні формування відповідних засадничих правових норм – стратегічний (загальнодержавний), джерелом якого обов'язково є закони як нормативно-правові акти вищої сили, і тактичний (відомчий), який регулюється підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема антикорупційними програмами органів державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 123].

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дає змогу визначити найважливіші загальні засади реалізації державної антикорупційної політики, у яких відображено основні завдання, напрями, форми й методи її формування та здійснення уповноваженими публічно-владними суб'єктами.

Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. є основним джерелом правового регулювання антикорупційних заходів в Україні, визначає поняття та основні напрями державної антикорупційної політики (ст. ст. 18–21) [4]. Відповідно до його ст. 18 засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України, тобто затверджуються.

У ч. 1 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» не визначено рівень нормативного акта Верховної Ради України, яким повинна затверджуватися Антикорупційна стратегія. За своїм змістом Антикорупційна стратегія не є нормативно-правовим актом, оскільки не містить правових норм та повністю складається з констатації тих чи інших фактів (обставин), пояснень і приписів про необхідність проведення певних заходів [5].

Закони ж повинні бути нормативно-правовим актом, що безпосередньо постає із ч. 2 ст. 8, ч. 2 і 3 ст. 57 та ч. 1 ст. 58 Конституції України. Своєю чергою термін «закон» Конституційний Суд України визначив як «юридично цілісний і структурно завершений нормативно-правовий акт, який приймається Верховною Радою України відповідно до її конституційних повноважень» (Рішення Конституційного Суду України у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 р.). Крім того, у ч. 1 ст. 85 Конституції України про повноваження Верховною Радою України щодо «прийняття законів» і щодо «затвердження загальнодержавних програм» ідеться в окремих нормах (п. п. 3 і 6). Це свідчить про те, що програми не є законами [5].

Тому якщо Верховна Рада України й повинна затверджувати відповідну загальнодержавну програму, то своєю постановою, а не законом.

Згідно із ч. 3 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції.

Повноваження щодо підготовки проекту Антикорупційної стратегії належить Національному антикорупційному бюро України, яке має розробити й забезпечити схвалення проекту Антикорупційної стратегії Кабінетом Міністрів України для подальшого його внесення на розгляд Верховної Ради України. Інші суб'єкти законодавчої ініціативи (Президент України, народні депутати чи Національне антикорупційне бюро України) не мають повноважень щодо підготовки та внесення на розгляд парламенту проекту Антикорупційної стратегії. Водночас ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» не містить положень про виключність цих повноважень Кабінету Міністрів України щодо внесення проекту Антикорупційної стратегії [5].

На нашу думку, вказані неузгодженості мають бути усунуті в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України».

Також варто звернути увагу на те, що закон не визначає строк дії Антикорупційної стратегії. Попередні стратегії ухвалювалися, як правило, на період від 3 до 4 років. Водночас у ч. 5 ст. 18 визначено, що Державна програма «підлягає щорічному перегляду». Це не означає, що до Державної програми необхідно кожного року в обов'язковому порядку вносити зміни на підставі постанов Кабінету Міністрів України. Зазначений щорічний перегляд полягає в здійсненні Національним антикорупційним бюро України не рідше одного разу на рік оцінки виконання заходів, передбачених програмою, їх актуальності тощо, і зміни до програми можуть бути внесені лише в разі справжньої необхідності робити це [5].

Відповідно, такі зміни мають бути затверджені як Кабінетом Міністрів України, так і Верховною Радою України. Тобто йдеться про досить складну процедуру внесення змін у вже існуючу стратегію, якщо такі зміни будуть необхідними.

З аналізу наведеного ми можемо зробити висновок, що положення ч. ч. 1, 4 та 5 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. є неузгодженими між собою. Відповідна процедура затвердження державної антикорупційної політики є складною, не визначає питання суб'єкта законодавчої ініціативи щодо досліджуваної державної політики.

Варто також зазначити, що форма й зміст державної антикорупційної політики чітко не визначені.

Змістових вимог до Антикорупційної стратегії закон висуває дві: вона повинна готуватися на основі аналізу ситуації щодо корупції та на основі результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії [5]. Зазначені аналіз ситуації та результати не обов'язково повинні виглядати як ті чи інші акти Національного агентства з питань запобігання корупції. Радше йдеться про сукупність рішень Національного агентства з питань запобігання корупції, інших державних органів, а також висновків і звітів громадських організацій, моніторингових документів відповідних міжнародних організацій тощо.

Що ж стосується форми, то під час підготовки проекту Антикорупційної стратегії Національне агентство з питань запобігання корупції зобов'язане дотримуватися вимог, передбачених Законом України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV та Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р. № 106. До відповідних ви-

мог належать наявність основних розділів програмного документа, дотримання стадій погодження й процедури його прийняття. Відповідно до п. 24 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм основні розділи програми повинні включати мету програми, шляхи й способи розв'язання проблеми, завдання та заходи, очікувані результати, ефективність програми, обсяги й джерела фінансування [5].

Варто цілком погодитися з думкою авторського колективу науковців на чолі з О.Л. Копиленком щодо того, що якість законів, від якої безпосередньо залежить їх практично-праксеологічна ефективність у суспільному житті, складається із цілої системи критеріїв, до яких належать такі:

- юридичний аспект (нормативність, повнота, конкретність законодавчого регулювання);
- мовний аспект (простота, лаконічність, ясність, точність);
- логічний аспект (визначеність, послідовність, несуперечливість);
- соціологічний аспект (юридична й соціальна ефективність) [6, с. 39].

У свою чергу ефективність законодавства – це ступінь співвідношення між результатом, досягнутим у процесі реалізації законодавства, і тією метою, задля якої воно було прийняте; інакше кажучи, ефективність законодавства варто вимірювати його внеском у зміцнення правових основ державного й суспільного життя, у забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а тому ефективність законодавства має оцінюватися насамперед результатом дії самого закону, хоча при цьому важливе значення має досконалість самого закону як результат якісної законотворчої діяльності [6, с. 35]. Саме таким чином необхідно встановлювати межі та принципи співвідношення між якістю законодавчого встановлення межі реалізації антикорупційної політики та ефективністю дії антикорупційного законодавства в сучасній правовій державі, концептуально побудованій на засадах конституціоналізму [3, с. 144].

Висновки. З огляду на наведене варто зазначити, що нормативний складник адміністративно-правового механізму формування й реалізації державної антикорупційної політики являє собою сукупність адміністративно-правових норм, що визначають параметри (характеристики) суспільного явища та правовідносин із формування й реалізації державної антикорупційної політики, які потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів.

Аналіз системи антикорупційного законодавства дає змогу поділити його на такі види, як законодавство, що визначає засади формування й реалізації державної антикорупційної політики, законодавство з питань попередження корупції та законодавство з питань покарання за корупцію.

Так, сьогодні потребують удосконалення правового регулювання адміністративні процедури прийняття й формування державної антикорупційної політики на всіх рівнях; неврегульованим є механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права державної антикорупційної політики; неврегульованим є механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права антикорупційних програм; потребують удосконалення правового регулювання питання відповідальності керівників за невиконання заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм; необхідне вдосконалення спеціальних механізмів громадського контролю за виконанням державної антикорупційної політики та антикорупційних програм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна теорія держави та права: навч. посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за ред. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
2. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії. URL: <https://nazk.gov.ua/.../Аналіз%20виконання%20антикоруп>.
3. Дем'янчук В.А. Організаційно-правовий аспект антикорупційної політики України: монографія. Х.: Константа, 2017. 480 с.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1532971118552385>.
5. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. М.І. Хавронюк. К.: Ваіте, 2018. 472 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/376789?download=true>.
6. Копиленко О.Л., Богачова О.В., Богачов С.В. Законознавство: навч. посібник. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. 152 с.

УДК 342.951:351.82

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОБІЛІЗАЦІЇ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MOBILIZATION MEASURES

Савинець О.Ю.,

викладач кафедри правового забезпечення
Військового інституту

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті розглядаються визначення понять засобів та заходів адміністративно-правового забезпечення, їх розмежування та взаємозв'язок, а також запропоновано визначення адміністративно-правових заходів забезпечення мобілізації. Досліджуються такі заходи адміністративно-правового забезпечення мобілізації, як призов на військову службу під час мобілізації, військово-транспортний обов'язок та створення військово-цивільних адміністрацій.

Ключові слова: заходи забезпечення, засоби забезпечення, адміністративно-правові заходи забезпечення мобілізації, призов, військово-транспортний обов'язок, військово-цивільні адміністрації.

В статье рассматриваются определения понятий средств и мер административно-правового обеспечения, их разграничение и взаимосвязь, также предложено определение административно-правовых мер обеспечения мобилизации. Исследуются такие меры административно-правового обеспечения мобилизации, как призыв на военную службу по мобилизации, военно-транспортная обязанность и создание военно-гражданских администраций.

Ключевые слова: средства обеспечения, меры обеспечения, административно-правовые меры обеспечения мобилизации, призыв, военно-транспортная обязанность, военно-гражданские администрации.

The article deals with the definition of the concepts of means and measures of administrative and legal support, their differentiation and interconnection, the definition of administrative and legal measures to ensure mobilization is proposed. The following measures of administrative and legal support for mobilization, such as prizes for military service during mobilization, military-transport duty and the creation of military-civilian administrations were explored.

Key words: means of providing, security measures, administrative and legal mobilization measures, conscription, military transport duty, military-civilian administration.

Актуальність. Великий інтерес нині становлять проблеми застосування адміністративно-правових заходів забезпечення мобілізації, їх своєчасне та якісне вдосконалення. Оскільки саме ці заходи покликані забезпечувати такий багаторівневий, складний, всесередовищний процес, як здійснення мобілізації. Актуальність питання застосування заходів мобілізації полягає в тому, що реалізація цього процесу торкається не лише Збройних сил України (далі – ЗСУ), а й економіки держави у цілому, зачіпає інтереси як громадян України, так і усіх державних органів, підприємств, установ та організацій.

Стан дослідження. Проблема реалізації заходів адміністративно-правового забезпечення мобілізації не є досить дослідженою. Водночас питання заходів забезпечення у різних сферах вивчалось науковцями: В.К. Колпаковим, М.Л. Белкіним, О.О. Леонідовою, В.О. Негодченком, О.В. Олійником, В.В. Гостевим.

Метою статті є аналіз сутності поняття адміністративно-правових заходів мобілізації, що дасть змогу визначити поняття адміністративно-правових заходів забезпечення мобілізації та особливостей їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Не зважаючи на те, що терміни «засіб» та «захід» доволі часто вживаються в за-

конодавстві та науці, вони досі не закріплені на законодавчому рівні.

Також варто зазначити, що доволі часто вони замінюються одне одним та вживаються для позначення одних і тих самих явищ. На нашу думку, такий підхід є помилковим, оскільки, не зважаючи на те, що ці поняття є схожими, вони все ж таки мають низку суттєвих відмінностей.

Єдиного підходу до розуміння поняття засобів та похідного від нього поняття юридичних засобів не існує. У загальному вигляді під засобом можна розуміти те, що у разі його застосування сприяє досягненню певної мети [1, с. 2].

Термін «засіб» трактується як прийом, спосіб, спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чого-небудь, знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення певної діяльності [2, с. 1].

Як зазначалося вище, поняття «правові засоби» часто використовується в законодавстві, хоча у жодному правовому акті не надано його тлумачення або переліку відповідних засобів. Така ситуація призводить до труднощів, пов'язаних із вибором правових засобів, які можуть бути найбільш прийнятними для вирішення конкретних ситуацій або врегулювання певної сфери суспільних відносин [3, с. 1].