

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2022.11>

А. К. Славицька
кандидат юридичних наук, народний депутат
Верховної Ради України
orcid.org/0000-0001-7321-1763

ДЕТЕРМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті на підставі аналізу чинного законодавства України та показників статистичної звітності проаналізовано детермінанти формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. Виокремлено об'єктивні та суб'єктивні чинники, що впливають на формування та реалізацію антикорупційної політики в Україні. До об'єктивних чинників віднесено: 1) стан нормативно-правового регулювання; 2) інституційне забезпечення; 3) відповідність міжнародним зобов'язанням.

Запропоновано підхід до наявної системи інституційного забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики, що передбачає віднесення до неї таких суб'єктів: 1) Верховну Раду України під час визначення основних засад антикорупційної політики, проведення парламентських слухання з питань ситуації щодо корупції, затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; 2) Національне агентство з питань запобігання корупції під час розроблення на антикорупційної стратегії та державної програми на її виконання (остання підлягає щорічному перегляду); 3) Кабінет Міністрів України щодо затвердження державної програми по виконанню антикорупційної стратегії; 4) керівників державних органів через забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії; 5) Національну раду з питань антикорупційної політики при Президентові України щодо підготовки та подання Президентові України пропозицій по вдосконаленні антикорупційної стратегії.

До основних векторів антикорупційної політики віднесено: а) оптимізацію забезпечення та втілення існуючих антикорупційних заходів; б) залучення громадськості до інформації про застосовані антикорупційні заходи для формування відповідного моніторингу; в) інтенсифікацію практики здійснення антикорупційної експертизи; г) формування нормативно-встановлених вимог щодо антикорупційних програм та встановлення відповідальності за їх недотримання; д) налагодження якісного механізму запобігання корупції в окремих секторах, в першу чергу, в системі органів правосуддя.

Ключові слова: антикорупційна політика, чинники формування та реалізації антикорупційної політики, нормативно-правове регулювання, інституційне забезпечення, міжнародні зобов'язання.

Slavitska A. K. DETERMINANTS OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

The article analyzes the determinants of the formation and implementation of anti-corruption policy in Ukraine based on the analysis of the current legislation of Ukraine and statistical reporting indicators. Objective and subjective factors affecting the formation and implementation of anti-corruption policy in Ukraine are singled out. Objective factors include: 1) the state of regulatory and legal regulation; 2) institutional support; 3) compliance with international obligations.

An approach to the existing system of institutional support for the formation and implementation of anti-corruption policy is proposed, which includes the inclusion of the following subjects: 1) the Verkhovna Rada of Ukraine during the determination of the main principles of anti-corruption policy, holding parliamentary hearings on the situation regarding corruption, approval and publication of the annual national reports on the implementation of anti-corruption policy principles; 2) The National Agency for the Prevention of Corruption during the development of the anti-corruption strategy and the state program for its implementation (the latter is subject to annual review); 3) The Cabinet of Ministers of Ukraine regarding the approval of the state program for the implementation of the anti-corruption strategy; 4) heads of state bodies through ensuring the implementation of the state program for the implementation of the Anti-corruption Strategy; 5) The National Council on Anti-corruption Policy under the President of Ukraine regarding the preparation and submission to the President of Ukraine of proposals for improving the anti-corruption strategy.

The main vectors of anti-corruption policy include: a) optimization of provision and implementation of existing anti-corruption measures; b) involvement of the public in information about the applied anti-corruption measures for the formation of appropriate monitoring; c) intensification of the practice of anti-corruption examination; d) formation of regulatory requirements for anti-corruption programs and establishment of responsibility for their non-compliance; e) establishment of a quality mechanism for the prevention of corruption in certain sectors, first of all, in the system of justice bodies.

Key words: anti-corruption policy, factors of formation and implementation of anti-corruption policy, regulatory and legal regulation, institutional support, international obligations.

Антикорупційна політика – це соціально-правове явище, яке підлягає постійному оновленню. Це пов'язано з тим, що корупція являється однією із найбільш суттєвіших загроз розвитку українського суспільства та всіх його підсистем (юридичної, публічно-політичної, громадської,

економічно-підприємницької тощо), здійснюючи деструктивний вплив як на традиційні устої соціального буття, так і значно нівелюючи перспективи розвитку країни (часто будучи підставою зведення нанівець багатьох конструктивних починань, цілих секторальних реформ – судової,

поліцейської, децентралізаційної). На процеси формування та реалізації антикорупційної політики впливає ряд чинників та факторів об'єктивного характеру, які опосередковують наявну ефективність від заходів антикорупційної політики.

Дослідження корупції та пов'язаних з нею питань здійснювались вітчизняними та зарубіжними науковцями, зокрема: Д.В. Гудковим, О.Р. Дашковською, І.А. Дьомінім, С.А. Задорожнім, Т.О. Коломієць, Я.І. Масловою, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабаровою, М.І. Хавронюком, О.П. Хамходерою та рядом інших. Проте, питання визначення детермінант формування та реалізації антикорупційної політики в Україні не набули достатнього обґрунтування, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Детермінантами формування та реалізації антикорупційної політики в Україні є сукупність об'єктивних та суб'єктивних чинників, що впливають на антикорупційну політику в Україні. До об'єктивних чинників доцільно віднести: 1) відповідність міжнародним зобов'язанням; 2) стан нормативно-правового регулювання; 3) інституційне забезпечення.

Ретроспектива формування антикорупційної політики свідчить про формування її праксеологічних засад в результаті масштабної реформи 2014–2018 рр. як наслідок якісно нового рівня співробітництва між Україною та Європейським Союзом [1]. Для цілей виокремлення напрямів української антикорупційної політики вагомим значення мають: а) положення статті 3 Розділу I Угоди про асоціацію, якими визначено систему загальних принципів, серед яких, зокрема, верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією та з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку та ефективній багатосторонності, які визнаються головними для посилення відносин між сторонами Угоди; б) положення Розділу III Угоди про асоціацію «Юстиція, свобода та безпека», а саме: «Сторони, надаючи особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема, спрямовують співробітництво на «зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією» (ст. 14); «вирішення проблем, пов'язаних із «корупцією як у приватному, так і державному секторі», одночасно підкріплюючи свою відданість плідному виконанню Конвенції ООН 2003 р. проти корупції та інших міжнародних документів щодо протидії корупції (п. d ч. 2 ст. 22); в) положення ч. 4 ст. 22 Угоди щодо ефективного виконання Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. та трьох Протоко-

лів до неї, Конвенції ООН проти корупції 2003 р. та інших відповідних міжнародних документів.

Таким чином, у національне антикорупційне законодавство були імplementовані основні положення конвенцій ООН і Ради Європи, рекомендації Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), в яких значну увагу акцентовано на створенні та забезпеченні функціонування антикорупційної політики у вигляді системи трьох рубежів: превентивного, юрисдикційно-корупційного, юрисдикційно-посткорупційного.

Щодо стану нормативно-правового регулювання, то у 2014 році сформовано нормативно-правові засади антикорупційної політики шляхом: виокремлення окремої статті у Законі України «Про запобігання корупції» під назвою «Антикорупційна політика» [2]; прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [3], прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» [4]. Таким чином, прийняття антикорупційного законодавства, спрямованого на запобігання корупції являлось відображенням імplementації Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [5].

До системи інституційного забезпечення формування антикорупційної політики належать: 1) Верховна Рада України під час визначення основних засад антикорупційної політики, проведення парламентських слухання з питань ситуації щодо корупції, затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; 2) Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) під час розроблення на антикорупційної стратегії та державної програми на її виконання (остання підлягає щорічному перегляду); 3) Кабінет Міністрів України щодо затвердження державної програми по виконанню антикорупційної стратегії; 4) керівники державних органів через забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії [2]; 5) Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України щодо підготовки та подання Президентові України пропозицій по вдосконаленні антикорупційної стратегії [6].

Вказані об'єктивні чинники формування та реалізації антикорупційної політики в Україні не являються єдиними вихідними умовами її ефективності. Для формування комплексного підходу до стану виконання обраних векторів антикорупційної політики звернемо увагу на статистичні показники щодо застосування окремих антикорупційних заходів та реалізацію засад антикорупційної політики за аналогічний проміжок часу в цілому.

Наприклад, 2017 рік характеризується таким показником: сприйняття корупції населенням і представниками бізнес-середовища становило відповідно 3,98 і 3,47 (за п'ятибальною шкалою оцінки); найбільша недовіра через поширеність корупції за п'ятибальною шкалою оцінки до судів (4,5 бали), Верховної Ради України, прокуратури, митної служби, Кабінету Міністрів України (по 4,4 бали), податкової служби (4,3 бали); було сформовано засади використання антикорупційних програм, які мають прийматися у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних радах та державних адміністраціях, інших органах, та погоджуватись Національним агентством з питань запобігання корупції (подано 121 антикорупційну програму, з них: 109 антикорупційних програм погоджено із наданням обов'язкових до розгляду пропозицій, 3 – без зауважень у зв'язку із закінченням строку дії програм, 2 – проведено перевірку в частині незадовільної організації роботи щодо запобігання та виявлення корупції; виявлено корупційні ризики, що є загальними: суперечність між положеннями різних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних органів; неврегульованість на законодавчому рівні повноважень, що призводить до свідомого нехтування особами, уповноваженими на виконання функцій держави, моральних критеріїв та етичних норм поведінки на державній службі, можливості використання державними службовцями владних повноважень в особистих (корисних) інтересах або в інтересах третіх осіб; неврегульованість процедури відсторонення посадової особи від підготовки дорученого документа у разі виникнення в неї потенційного або реального конфлікту інтересів; відсутність чітких критеріїв для розробки ситуаційних завдань та оцінки їх виконання кандидатами на посади при проведенні конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби тощо [7; 8].

У 2018 році за подібними критеріями, в результаті аналізу отримано такі показники: по індексу сприйняття корупції, Україна здобула 32 бали (на два більше ніж у 2017) та піднялася зі 130 на 120 місце в глобальному рейтингу «Індексу сприйняття корупції» за результатами 2018 року. Цьому могли сприяти запровадження автоматичного відшкодування податку на додану вартість, постійна робота інституту бізнес-омбудсмена, функціонування електронних систем «ProZorro» та «ProZorro. Продажі»; НАЗК підготовлено робочу версію проекту Закону України «Про проведення перевірки на доброчесність»; серед позитивних рішень найвищі позиції отримали рішучі кроки у боротьбі з корупцією, перезапуск судової системи та відчутний прогрес у відокремленні політики від бізнесу [9; 10].

У 2019 році за результатами вибіркового аналізу антикорупційних програм різних державних інституцій встановлено досить низьку їх якість, що не може слугувати усуненню справжніх корупційних факторів чи подолання корупційних проявів. Як наслідок, вироблено рекомендації щодо формування та реалізації антикорупційної політики (наприклад, доопрацювати Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні та запровадити практику щорічного проведення, схвалити та затвердити проект нової Антикорупційної стратегії на 2020–2023 роки і т.д.) [11; 12].

Уже в 2020 році можна констатувати такі результати антикорупційної політики: розроблено проект нової Антикорупційної стратегії, яка ґрунтується на результатах вивчення ситуації щодо корупції в Україні та оцінці ефективності впровадження попередньої антикорупційної політики, а також враховує міжнародні зобов'язання України у сфері запобігання та протидії корупції; відновлено проведення щорічних загальнодержавних соціологічних досліджень, які надають можливість встановлювати і порівнювати загальні показники та причини корупції в Україні; вперше за весь час діяльності в стінах НАЗК було запроваджено постійний моніторинг законотворчого процесу, що передбачає визначення та аналіз законопроектів, які можуть вплинути на державну антикорупційну політику чи на стан корупції в Україні [13; 14].

Незважаючи на позитивні зрушення в частині нормативно встановленої динаміки формування антикорупційної політики через її періодичне оновлення, більшість із них не набули практичного виразу. Доказом цього є декілька спроб оновити зміст антикорупційної стратегії; перша спроба відбулась у 2018 році [15], друга – у 2020 році [16].

Прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» ознаменувє суттєвий прогрес в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування [17]. Одночасно назріла потреба прийняття програми з реалізації антикорупційної стратегії, актуалізовано проведення аналізу способів закріплення антикорупційної політики в цілому.

Щодо суб'єктивних чинників формування та реалізації антикорупційної політики, то вони скоректували нормативно поставлені цілі. В загальному вигляді, антикорупційна політика має базуватися на ідеї забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, включаючи загальні складові, які можуть мати окремі особливості застосування

залежно від сфери застосування (наприклад, в сфері правосуддя, фінансової діяльності, податкової та митних сфер тощо). Під загальними складовими розуміються конкретні заходи, що застосовуватимуться для запобігання корупції із врахуванням поліпшення їх реалізації, а саме: формування негативного ставлення до корупції; врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки; здійснення заходів фінансового контролю; захист викривачів корупції тощо.

Невід'ємною умовою ефективності антикорупційної політики є злагоджена робота органів, яких уповноважено на формування та реалізацію антикорупційної політики. Так, відсутність послідовності у діях владних суб'єктів щодо реалізації антикорупційної політики стали однією з причин неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки як основного програмного документа в антикорупційній сфері, вплинули на наукові розвідки в означеній сфері. Попередня неефективність державної антикорупційної політики значною мірою обумовлювалася її спрямованістю на «припинення і притягнення» (а не на «попередження»), хоча саме превентивні досягнення (на основі зваженої системи регулярного державного контролю) обумовлюють загальний рівень досягнень в антикорупційній сфері.

Вагомим значення має визначення цілей антикорупційної політики. Це пов'язано з тим, що наступна зміна та якісне правове регулювання антикорупційної політики, призведуть до визнання останньої в якості невід'ємного елементу антикорупційного механізму [18]. Частина досліджень з цього приводу зводиться до того, що політику держави щодо запобігання та протидії корупції спрямовано як на забезпечення поширення у суспільстві нетерпимості до корупції, створення умов, за яких розвиватиметься соціальне партнерство між державою та населенням, що є можливим завдяки використанню послідовних, спланованих і скоординованих дій, оскільки системні явища потребують системного підходу у їх подоланні [19, с. 107], так і на організацію дієвої системи з усунення наслідків корупційних діянь [20, с. 60].

Таким чином, для формування антикорупційної політики первинно важливим є її формальне відображення у затвердженій Антикорупційній стратегії на відповідний період, основними векторами якої мають стати: а) оптимізація забезпечення та втілення існуючих антикорупційних заходів; б) залучення громадськості до інформації про застосовані антикорупційні заходи для формування відповідного моніторингу; в) інтенсифікація практики здійснення антикорупційної експертизи; г) формування нормативно-встановлених вимог щодо антикорупційних програм та встановлення відповідальності за їх недотримання;

д) налагодження якісного механізму запобігання корупції в окремих секторах, в першу чергу, в системі органів правосуддя.

Висновки. У питаннях детермінант формування та реалізації антикорупційної політики, встановлено риси змістовної частини антикорупційної політики (відсутність сутнісних та процедурних нормативних змін застосування антикорупційних заходів; здійснення притягнення до адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані з корупцією та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення з врахуванням обтяжуючої обставини – вчинення в умовах особливого періоду; здійснення НАЗК повноважень щодо роз'яснень базових категорій, які мають значення під час застосування заходів запобігання корупції) та формального її відображення (потреба затвердження Антикорупційної стратегії на відповідний період без застережень щодо впровадженого воєнного стану в державі).

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 10.11.2022).
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 156.
3. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 46. Ст. 2047.
4. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2015 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%B-F#Text> (дата звернення: 09.09.2021).
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 09.09.2021).
6. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
7. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2017 рік, затверджений Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/dodatok_2_zvit_pro_diyalnist.pdf (дата звернення: 10.11.2022).
8. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2017. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/Natsdopovid-2017.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).
9. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік, затверджений Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit2018-1-1.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).

10. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).

11. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Proyekt-Natsdopovidi-2019.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).

12. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік, затверджений Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit-NAZK-za-2019-rik-15.04.2020.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).

13. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf (дата звернення: 10.11.2022).

14. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020 рік, затверджений Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/NAZK-Zvit-za-2020-rik-15.04.2021-1-1.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).

15. Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки: проект Закону України від 2017 р. [\[antykorrupsijnoi-polityky-v-ukrayini-antykorrupsijna-strategiya-na-2018-2020-roky/\]\(https://nazk.gov.ua/uk/discussion/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-antykorrupsijnoi-polityky-v-ukrayini-antykorrupsijna-strategiya-na-2018-2020-roky/\) \(дата звернення: 10.11.2022\).](https://nazk.gov.ua/uk/discussion/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-</p></div><div data-bbox=)

16. Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки: проект Закону України від 2020 р. <https://nazk.gov.ua/uk/antykorrupsijna-strategiya/> (дата звернення: 10.11.2022).

17. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-18#Text> (дата звернення: 10.11.2022).

18. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук. Суми : Запорізький нац. ун-т, 2018. 249 с.

19. Комісаров О. Г., Кобзар О. Ф. Загальні засади формування антикорупційної політики. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 12 груд. 2019 р.): у 2 ч. / [редкол. : В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. Ч. 1. С. 106–108.

20. Гребя Р. В. Удосконалення державної антикорупційної політики. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 12 груд. 2019 р.): у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. Ч. 1. С. 59–61.