

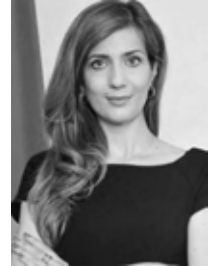
УДК 347.1

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.2.15>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Славицька Антоніна Керимівна,

кандидат юридичних наук,
народний депутат України,
Верховна Рада України



Статтю присвячено висвітленню питань, пов'язаних із дослідженням адміністративно-правового забезпечення реалізації антикорупційної політики. Визначено засадничі положення формування антикорупційної політики та її реалізації з акцентуванням уваги на діяльності із забезпечення останньої. Зазначено, що політика держави щодо викорінення корупції ґрунтується на трактуванні останньої як негативного явища, що дискредитує діяльність публічних інституцій. Виокремлено такі ознаки, що характеризують діяльність із забезпечення реалізації антикорупційної політики: 1) це вид діяльності уповноважених суб'єктів, дію яких спрямовано на виконання антикорупційної стратегії; 2) заходи, що становлять зміст діяльності з реалізації антикорупційної стратегії, можуть видозмінюватись залежно від чинних інструментів запобігання корупції; 3) це вид діяльності, що підпорядкований єдиним стандартам виконання антикорупційної стратегії, незалежно від сфери суспільних відносин та суб'єктів застосування; 4) це вид діяльності, що здійснюється на постійній основі у відповідності до ч. 5 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» тощо. Обґрунтовано, що реалізація антикорупційної політики у публічному секторі забезпечується через сукупність суспільних відносин, які виникають під час недопущення, відвернення та сприяння виявленню ознак корупції та порушень антикорупційних вимог, заборон, обмежень під час виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Запропоновано під поняттям «забезпечення реалізації антикорупційної політики» розуміти діяльність щодо виконання державної програми з втілення антикорупційної стратегії. Зазначено, що згідно з оновленим підходом на нормативному рівні закріплено такі основні засади антикорупційної політики, як: прозорість функціонування політичних партій; доброчесність публічних службовців; протидія наявності конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців; ефективні антикорупційні програми центральних органів державної виконавчої влади та державних підприємств; запобігання корупції у сфері державних закупівель тощо. Встановлено нагальну потребу в оновленні масиву нормативно-правових актів у сфері законодавства з антикорупційної діяльності. Наголошено на тому, що сучасна антикорупційна політика повинна відповідати реаліям сьогодення та мати відповідне формальне визначення. Акцентовано увагу на тому, що визначення суті антикорупційної політики без необхідного адміністративно-правового забезпечення порядку її реалізації спричинює неможливість належного виконання вибраного державою загального стратегічного антикорупційного курсу.

Ключові слова: антикорупційна політика, реалізація, стратегія, адміністративно-правове забезпечення, запобігання, протидія, засади.

Slavytska Antonina. Administrative and legal support for the implementation of anti-corruption policy in Ukraine: the concept and features

The article is devoted to the issues related to the study of administrative and legal support for the implementation of anti-corruption policy. The basic provisions of anti-corruption policy formation and its implementation are determined, with an emphasis on activities to ensure the latter. It is noted that the state policy on the eradication of corruption is based on the interpretation of the latter as a negative phenomenon that discredits the activities of public institutions. The following features that characterize the activities to ensure the implementation of anti-corruption policy are identified: 1) it is a type of activities of authorized subjects which is ordered to implementation of anti-corruption

strategy; 2) measures that are essence of activities on implementation of anti-corruption strategy can change according to current means of prevention to corruption; 3) it is the type of activities that is subordinated to single standards of implementation of anti-corruption strategy, regardless of the sphere of public relations and subjects of application; 4) it is a type of the activities that is applied on the permanent basis according to the Part 5 of the Art. 18 of the Law of Ukraine "On prevention of corruption". It is substantiated that the implementation of anti-corruption policy in the public sector is ensured through a set of public relations that arise when preventing, deterring and facilitating the detection of signs of corruption and violations of anti-corruption requirements, prohibitions, restrictions on state or local government. It is proposed to understand the term "ensuring the implementation of anti-corruption policy" as an activity to implement the state program for the implementation of anti-corruption strategy. It is noted that according to the updated approach at the regulatory level, the basic principles of anti-corruption policy are enshrined, such as: transparency of the functioning of political parties; integrity of public servants; counteracting the existence of a conflict of interest in the activities of public servants; effective anti-corruption programs of central state executive bodies and state enterprises; prevention of corruption in the field of public procurement, etc. There is an urgent need to update the array of regulations in the field of anti-corruption legislation. It is emphasized that the current anti-corruption policy must correspond to the realities of today and have a formal definition. Emphasis is placed on the fact that determining the essence of anti-corruption policy without the necessary of administrative and legal support for its implementation, causes the impossibility of proper implementation of the general strategic anti-corruption course chosen by the state.

Key words: anti-corruption policy, implementation, strategy, administrative and legal support, prevention, counteraction, principles.

Зміна підходів до засад публічно значимої діяльності зумовила трансформацію поглядів на її антикорупційний складник. За час існування України як незалежної держави на законодавчому рівні існували закони, які використовували різний понятійно-категоріальний апарат щодо корупції та антикорупційної політики. Так, у Законі України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР (далі – Закон № 356/95-ВР) під **корупцією** розумілась діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [1]. Також цей Закон розкривав сутність таких понять, як «корупційні діяння», «діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави», а також містив положення щодо: переліку органів, які уповноважені на ведення боротьби з корупцією; категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, які можуть бути суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; попереджувальних заходів та спеціальних обмежень стосовно державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави; порядку здійснення фінансового контролю; підстав та видів відповідальності за вчинення коруп-

ційних правопорушень; усунення наслідків корупційних діянь та ін. Водночас, незважаючи на саму назву Закону України «Про боротьбу з корупцією», нормами цього акта законодавства зміст поняття «боротьба із корупцією» не розкривався.

Подальші антикорупційні закони (Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI (далі – Закон № 3206-VI) [2], Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1893-IX (далі – Закон № 1893-IX) [3]) були значно удосконаленими та оперували вже іншими понятійними категоріями, порівняно з положеннями Закону № 356/95-ВР. До прикладу, в Законі № 3206-VI під терміном «**корупція**» розумілось використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 4 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [2]. Окрім цього, в законах наводились визначення нових понять,

зокрема таких як: «неправомірна вигода», «суб'єкти декларування», «уповноважені підрозділи», «безпосереднє підпорядкування», «близькі особи», «конфлікт інтересів» [2], «антикорупційна експертиза», «пряме підпорядкування», «близькі особи» [3] тощо. Від «боротьби з корупцією» законодавець перейшов до усвідомлення важливості запобіжної антикорупційної діяльності у вигляді «запобігання» та «протидії» цьому суспільно негативному явищу. Водночас, незважаючи на те, що положеннями зазначених законів України врегульовувалось набагато ширше коло питань антикорупційної діяльності, при цьому знову ж таки на законодавчому рівні не було розкрито сутність таких головних правових категорій, як «запобігання» та «протидія» корупції, «антикорупційна політика».

Слід зазначити, що процес розробки єдиної системи термінів щодо реакції держави та суспільства проти корупції триває досі, що впливає на стан наукових досліджень про діяльність, спрямовану проти корупції. Таку діяльність, як ми бачимо, називають «боротьбою з корупцією», «протидією корупції», «запобіганням корупції» тощо. При цьому перехід до кожного наступного етапу в межах викорінення корупції в Україні відображає єдину антикорупційну політику держави. Підтвердженням цієї тези може слугувати формування нормативного підґрунтя для антикорупційної політики, що насамперед втілено в Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схваленої Указом Президента України від 11.09.2006 р. № 742/2006 [4], Законі України «Про затвердження засад державної антикорупційної політики на 2014–2017 роки (Антикорупційна стратегія)» [5] та ін. Водночас 21.09.2020 р. зареєстровано проєкт Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки» № 4135 від 21.09.2020 р. [6], який натепер перебуває на стадії розгляду. При цьому проєкт зазначеного закону також не містить визначень основних термінів, у тому числі таких як «антикорупційна політика», «запобігання» та «протидія» корупції.

З метою розкриття теми цього дослідження зазначимо, що у разі визначення реалізації антикорупційної політики необ-

хідно акцентувати увагу на тому, що антикорупційна політика має єдину мету незалежно від спрямування на публічний сектор чи приватний. В будь-якому разі її спрямовано на запобігання корупції, яка існує протягом тривалого історичного періоду на території різних держав, проте її стан у кожній окремій державі суттєво відрізняється через заходи, які реалізуються для викорінення корупції. Одночасно корупція є соціально-політичним явищем, зміст якого зумовлений політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами. У своїй сукупності вони відображаються у негативних поглядах, переконаннях, установках і діяннях посадових осіб владних інститутів, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг усупереч суспільним інтересам [7, с. 34]. Таким чином, **політика держави щодо викорінення корупції** ґрунтується на трактуванні останньої як негативного явища, що дискредитує діяльність публічних інституцій.

Загалом, **політика держави щодо запобігання та протидії корупції** є антикорупційною політикою, яка має на меті 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 [8, с. 106]. Як слушно зазначає Р.В. Гребя, державна антикорупційна політика України має бути спрямована на створення та організацію дієвої системи не лише з виявлення передумов, запобігання, протидії, але й з **усунення наслідків корупційних** діянь [9, с. 59].

Антикорупційна політика одночасно є основою антикорупційного механізму загалом, що має вираження у відповідних заходах запобігання корупції. При цьому безпосередньою ціллю є не тільки притягнення до кримінальної відповідальності, а запобігання виникненню передумов

корупції (протиправному зв'язку із приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь та сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців [10, с. 301].

Щодо нормативного визначення, то первинно положення про антикорупційну політику, без розкриття її змісту, було закріплено Указом Президента «Про національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» [11] та розробленими на його виконання положеннями Закону України «Про затвердження засад державної антикорупційної політики на 2014–2017 роки (Антикорупційна стратегія)» від 14.10.2014 р. № 1699-VII [5], а також Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240 (далі – Державна програма). До прикладу, в Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції зазначалось, що відсутність єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції, рівень якої зростає протягом останніх років [12].

Згідно з оновленим підходом на нормативному рівні визначено основні засади антикорупційної політики, зокрема: прозорість функціонування політичних партій; доброчесність публічних службовців; протидія наявності конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців; ефективні антикорупційні програми центральних органів державної виконавчої влади та державних підприємств; запобігання корупції у сфері державних закупівель тощо. Примітно, що вказаним елементам антикорупційної політики корелюють: а) відповідні шляхи забезпечення реалізації антикорупційної політики (наприклад, ведення реєстру політичних партій; антикорупційне декларування та застосування інших заходів фінансового антикорупційного контролю, забезпечення прав викривачів) та б) вироблені індикатори та способи перевірки стану реалізації антикорупційної політики (до прикладу, підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії, моніторинг та координація виконання антикорупційних програм, контроль

за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, поширення інформації про корупцію і т.д.).

Таким чином, реалізація антикорупційної політики у публічному секторі забезпечується через сукупність суспільних відносин, які виникають під час недопущення, відвернення та сприяння виявленню ознак корупції та порушень антикорупційних вимог, заборон, обмежень під час виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Своєю чергою **забезпеченням реалізації антикорупційної політики** є діяльність щодо виконання державної програми з втілення антикорупційної стратегії. Також видається можливим виокремлення таких **ознак**, що характеризують забезпечення реалізації антикорупційної політики:

1) це вид діяльності уповноважених суб'єктів, яких спрямовано на виконання антикорупційної стратегії;

2) заходи, що становлять зміст діяльності з реалізації антикорупційної стратегії, можуть видозмінюватись залежно від чинних інструментів запобігання корупції;

3) це вид діяльності, що підпорядкований єдиним стандартам виконання антикорупційної стратегії, незалежно від сфери суспільних відносин та суб'єктів застосування;

4) це вид діяльності, що здійснюється на постійній основі у відповідності до ч. 5 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» [3] тощо.

Незважаючи на відносну сталість якісних підходів до антикорупційної діяльності, шляхи вчинення корупційних діянь продовжують трансформуватись у нові форми у разі задіяння відповідних корупційних схем, що вимагає перегляду положень наявних антикорупційних нормативно-правових актів, дію яких було розраховано на період, який уже минув. Відсутність оновленого спеціального нормативно-правового акта, положення якого б врегульовували засади сучасної державної антикорупційної політики, може мати негативний вплив на забезпечення злагодженості і системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому у цьому контексті важливе місце посідає здійснення подальших наукових розвідок тематики формування та обґрунтування

належного адміністративно-правового забезпечення реалізації антикорупційної політики в Україні. З огляду на зазначене державна антикорупційна політика повинна відповідати реаліям сьогодення та мати відповідне формальне визначення.

У статті висвітлені питання, що пов'язані з адміністративно-правовим забезпеченням реалізації антикорупційної політики. Встановлено засадничі положення формування антикорупційної політики та її реалізації з акцентуванням уваги на діяльності із забезпечення останньої. Виокремлено ознаки, що характеризують забезпечення реалізації антикорупційної політики: це вид діяльності уповноважених суб'єктів, яких спрямовано

на виконання антикорупційної стратегії; заходи, що становлять зміст цієї діяльності, можуть видозмінюватись залежно від чинних інструментів запобігання корупції; це вид діяльності, що підпорядкований єдиним стандартам виконання антикорупційної стратегії, незалежно від сфери суспільних відносин та суб'єктного складу; це вид діяльності, що здійснюється на постійній основі тощо.

Водночас необхідно відзначити, що визначення суті антикорупційної політики без необхідного адміністративно-правового забезпечення порядку її реалізації спричинює неможливість належного виконання вибраного державою загального стратегічного антикорупційного курсу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266 (втратив чинність від 05.01.2011 р.).
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI (втратив чинність від 01.09.2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 20.03.2022).
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.03.2022).
4. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11.09.2006 року № 742/2006 (втрата чинності від 21.10.2011). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text> (дата звернення: 20.03.2022).
5. Про затвердження засад державної антикорупційної політики на 2014–2017 роки (Антикорупційна стратегія) : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text> (дата звернення: 20.03.2022).
6. Проект Закону «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки» № 4135 від 21.09.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007 (дата звернення: 20.03.2022).
7. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 1999. 180 с.
8. 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.
9. 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.
10. Адміністративне право України : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. 2-ге вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС. 2019. С. 313–344.
11. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 р. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 29. Ст. 13.
12. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240 (втрата чинності 29.04.2015 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-п#Text> (дата звернення: 20.03.2022).