

Дупало Олександр Анатолійович.

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління
та адміністрування Національної академії
внутрішніх справ;

Яценко Тетяна Олегівна,

здобувач ступеня вищої освіти бакалавра
Національної академії внутрішніх справ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Корупція розглядається як найбільша загроза правопорядку, демократії, правам і свободам людини, верховенству права, соціальній справедливості. Більш того, створення ефективної системи запобігання та протидії корупції є однією з умов для набуття Україною членства в ЄС. Ефективних кроків у сфері формування антикорупційної політики очікують Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз, низка інших впливових міжнародних організацій.

Водночас, як свідчать дані Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики [1], Закону України «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегія) на 2014-2017 роки», запроваджені заходи так і не стали ефективним інструментом запобігання корупції протягом цього періоду. До цього часу не затверджено державної антикорупційної політики, а запропонований проект носив переважно декларативний характер та не відповідав вимогам суспільства. Питання формування адміністративно-правових засад антикорупційної політики в Україні залишається актуальним та потребує подальшого дослідження та напрацювання нових ефективних підходів.

У зв'язку з цим, сучасні завдання публічного адміністрування, євроінтеграційний курс України та політика євроатлантичного співробітництва потребують зваженого та ефективного теоретико-методологічного забезпечення формування антикорупційної політики в Україні. Протягом 2015-2019 років були створені такі державні інституції як: Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), Вищий антикорупційний суд. Разом з тим, зазначені інституції не стали ефективним інструментом реалізації антикорупційної політики в Україні. За світовими показниками Індексу сприйняття корупції Transparency International у 2018 р. Україна покращила свої позиції серед інших країн світу. Результат - 32 бали та 120-те місце серед 180 країн. Таким чином, Україна піднялася на 10 місць. Було подолано 30-бальний бар'єр, який у світі вважається «ганебним». Втім, з-поміж

своїх сусідів наша держава змогла обійти лише Російську Федерацію (28 балів, 138-ме місце). Натомість значно вищі показники мають: Польща - 60, Словаччина - 50, Румунія - 47, Угорщина - 46, Білорусь - 44, Молдова - 33 бали [9, с. 90].

З 1 січня 2018 року в Україні мали б набрати чинності засади Антикорупційної стратегії державного будівництва на новий період, а також державна програма з її реалізації, проте до цього часу державної антикорупційної політики не ухвалено. При цьому не було здійснено аналізу реалізації попередньої державної програми протягом 2014-2017 рр. НАЗК підготувало проекти національних доповідей про стан реалізації засад антикорупційної політики, але він був неповним, відображав односторонні погляди, не мав об'єктивного аналізу механізмів протистояння та причин, які не дозволили в повній мірі реалізувати визначені заходи для запобігання та протидії корупції в різних гілках влади, а також динаміку змін корупційної поведінки і форм корупційних діянь.

Проведений аналіз свідчить, що Національним агентством з питань запобігання корупції не було забезпечено належним чином визначення та проведення підготовчих заходів, зокрема, не визначено структуру та основні напрями проекту закону, не закріплено порядок проведення організаційних заходів для збору, опрацювання та узагальнення пропозицій, а також порядок оприлюднення та обговорення пропозицій в суспільстві. Певною мірою НАЗК бракувало конкретних повноважень для реалізації відповідної функції, а Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентіві України у 2016-2018 роках практично самоусунулася від виконання покладених на неї повноваження.

З позицій імплементації зарубіжного досвіду формування основ антикорупційної політики доцільно наголосити, що корупція розуміється як складне, багатоаспектне явище, що виявляється не тільки в конкретних діяннях посадових осіб органів влади, а й простежується в ігноруванні такими особами усталених норм соціальної поведінки, моральних, культурних цінностей суспільства. Тому, як доречно зазначає В. Галуцько, антикорупційна політика України повинна стати постійною складовою частиною державної політики. Антикорупційні заходи повинні мати цілісну узгоджену систему правових, організаційних, управлінських заходів, які мають поширюватися на всі сфери діяльності держави та ґрунтуватися на науковому розумінні природи корупції, аналізі причин, що сприяють її існуванню відповідно до розвитку суспільних відносин у державі [3, с. 88].

Враховуючи вищевикладене, передусім, необхідно визначити та затвердити засади Антикорупційної стратегії на новий етап, які б закріпили першочергові заходи з запобігання та протидії корупції та створив основу для подальшого проведення комплексних заходів у цій сфері.

Відповідно до Ст.18. «Антикорупційна політика» Закону України «Про запобігання корупції» засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня повинна проводити парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. Однак Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України. Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

По-перше, виникає питання стосовно статусу антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії). Вважаємо, що антикорупційна політика (Антикорупційна стратегія), яка затверджується законом України повинна мати статус «національної». Але Кабінет Міністрів України на основі національної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) розробляє державну програму з її виконання. Зазначене відповідає й іншим положенням Закону України «Про запобігання корупції». Так, ст. 20 «Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики» свідчить, що законодавець вважає, що Антикорупційна стратегія має не лише державний характер, а національне значення для України. У зв'язку з цим пропонуємо внести відповідні зміни до розділу III Закону України «Про запобігання корупції», який доцільно назвати «Формування та реалізація національної антикорупційної політики».

По-друге, на жаль, основний антикорупційний закон нашої держави не містить положень, які б визначали «принципи» та загальні вимоги підготовки «засад антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії)».

У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне доповнити Закон України «Про запобігання корупції» переліком принципів, які б закріплювали вимоги до формування антикорупційної політики Національним агентством з питань запобігання корупції. Тому пропонуємо доповнити Закон України «Про запобігання корупції» статтею 18-1 «Основні принципи формування антикорупційної політики»:

«Принципами формування антикорупційної політики в Україні є:

- відповідність антикорупційної стратегії загальним демократичним змінам у державі, верховенство законів, доступу засобів масової інформації до публічної інформації;
- конкретність, відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- врахування в державних програмах державних інституцій підтримки діяльності недержавних організацій для підвищення участі населення у заходах запобігання та протидії корупції».

- урахування в стратегії взятих міжнародних зобов'язань у сфері запобігання та протидії корупції;
- єдина державна політика у сфері запобігання та протидії корупції;
- співпраця з іноземними державами та міжнародними організаціями, зокрема з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO);
- цільове бюджетне фінансування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з виконання завдань антикорупційної політики;
- доступність до інформації про вчинені корупційні правопорушення, корупціогенні чинники та здійснені заходи щодо запобігання та протидії корупції».

Більш того, залишається актуальною проблема раціоналізації діяльності та оптимізації суб'єктів запобігання та протидії корупції з метою реалізації ефективної та дієвої державної антикорупційної політики, зменшення проявів корупції в Україні. Причому раціоналізацію та оптимізацію антикорупційних органів державної влади, на думку дослідників, слід здійснювати за таким алгоритмом: формування проблемного поля - зокрема підвищення рівня антикорупційної культури, формування превентивних механізмів запобігання корупції; проведення реінжинірингу антикорупційних органів державної влади; реформування антикорупційних органів державної влади [7, с. 85].

Крім того, видається необхідним визначити порядок персональної відповідальності посадових осіб в органах державної влади за стан запобігання корупції підпорядкованих службовців. Зокрема, Прем'єр-міністр України повинен відповідати за прозорість діяльності міністрів, які мають звітувати йому про свої доходи, дотримання ними правил етичної поведінки. І в разі виявлення факту вчинення членом Кабінету Міністрів України корупційного правопорушення Прем'єр-міністр України повинен також нести персональну відповідальність. Міністри, в свою чергу, повинні відповідати за дотримання правил етичної поведінки своїх заступників і також нести персональну відповідальність за вчинення ними корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних із корупцією

Доцільним видається системне проведення державних та громадських моніторингів з метою виявлення корупційних ризиків. Адже своєчасний аналіз корупційних ризиків та вжиття превентивних антикорупційних заходів дадуть можливість виключити порушення державними службовцями законодавства України, позитивно вплинуть на ефективність роботи цих органів та сприятимуть довіри в суспільстві.

До першочергових кроків також слід віднести: вдосконалення системи електронного урядування, що спрямоване на забезпечення прозорості адміністративних процесів і процедур; вдосконалення системи декларування доходів та моніторингу витраток державних службовців; запровадження та вдосконалення правового регулювання інформаційних

систем, які дадуть змогу підвищити рівень підзвітності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; створення і постійне застосування механізмів прозорих процедур публічних закупівель, приватизації, реалізації державних проектів, видачі державних ліцензій, державних комісійних винагород, позик Національного банку, урядових гарантованих позик, бюджетних асигнувань та процедур звільнення від податків [6].

Загалом, цілями антикорупційної політики в Україні має стати зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних із корупцією, шляхом реалізації таких завдань:

- попередження корупційних правопорушень;
- удосконалення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, які мають публічний статус;
- забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках, прямо передбачених нормативними правовими актами;
- відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями;
- моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики;
- формування антикорупційної суспільної свідомості;
- сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції і корупціогенні фактори, а також на їхнє вільне висвітлення в засобах масової інформації;
- створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами [10, с. 172].

Порядок формування Національної антикорупційної політики має бути визначений та спрямований на запобігання корупції у відповідності з новою моделлю публічного адміністрування в Україні, в якій антикорупційна політика займає центральне місце. НАЗК доцільно підготувати методичні вказівки стосовно порядку підготовки та вимог формування антикорупційної політики в Україні. Більш того, у зв'язку з тим, що зазначені вимоги будуть мати міжвідомчий характер доцільно їх затвердити рішенням Кабінету Міністрів України. В зазначеному документі доцільно закріпити вимоги участі всіх центральних органів виконавчої влади до формування національної антикорупційної політики, порядок підготовки та опрацювання документу. Визначити прозору систему опрацювання всіх запропонованих пропозицій, висвітлення обґрунтованих пояснень відмови у проведенні заходів. Зокрема, закріпити вимоги та строки, протягом яких державні влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації мають право надавати свої пропозиції щодо формування Національної антикорупційної стратегії, визначити порядок оприлюднення проекту, вимоги до прозорого обговорення та узгодження з міжнародними організаціями.

Крім того, у контексті досліджуваного питання заслуговує на увагу дослідження досвіду держав, які мають високий рейтинг запобігання корупції. Адже він може бути використаним у практичній діяльності органів публічної влади, що покликані боротися з корупцією, а також при розробці проектів нормативно-правових актів, спрямованих на зменшення рівня корупції у сфері державного управління [2, с. 65].

Формування нової моделі національної антикорупційної стратегії потребує поєднання загальних процесів оптимізації діяльності органів влади, удосконалення інституту державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та спеціалізованої службової діяльності працівників органів влади, формування нової політики протидії корупції в умовах розвитку політичної системи України, раціоналізації діяльності спеціальних органів управління у сфері протидії корупції на основі аналізу ефективного закордонного досвіду [8, с. 155]. Хоча, не слід забувати, що зарубіжний досвід боротьби з корупцією не може бути повністю перенесений у вітчизняну законодавчу та правозастосовну діяльність.

Викладене дозволяє зробити висновок, що проблеми порядку формування антикорупційної політики в Україні залишаються актуальними та потребує подальшого удосконалення. І хоча у сфері державної антикорупційної політики України маємо певні зрушення, що демонструють позитивну тенденцію, багато чого ще потрібно зробити. Зокрема, потрібно, насамперед, розробити вимоги до процесу формування Національної антикорупційної політики, порядку публічного обговорення її проекту, моніторингу за її реалізацією. Розробку таких вимог доцільно покласти на НАЗК. Доцільно також більш детально визначити повноваження Верховної ради України, яка визначає засади антикорупційної політики відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

У процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики в Україні особливе місце належить визначенню стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Відповідно, основою такої політики має бути не тільки прийняття пакету антикорупційного законодавства, а й поширення знань про корупцію, причини її виникнення, засади попередження та протидії, що сприятиме формуванню антикорупційної свідомості в суспільстві.

Доцільно більш ретельно переглянути чинне національне законодавство України, з точки зору порядку ефективного формування адміністративно-правових засад національної антикорупційної політики. Адже нині чинне законодавство у цій сфері містить чимало недоліків, а тому потребує вдосконалення. При чому, такі законодавчі зміни необхідно впроваджувати у комплексі з реформуванням кадрового потенціалу суб'єктів протидії корупції.

Список використаних джерел

1. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.; за заг. ред. М. І. Хавронока. Київ: Москаленко О. М., 2019. 366 с.
2. Васильєва О. І. Зарубіжний досвід антикорупційної діяльності в органах публічної влади. Інвестиції: практика та досвід. 2019. №13. С. 62-65.
3. Галуцько В. Державна політика України в сфері боротьби з корупцією. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія ПРАВО. №35. Частина II. Том 2. С. 86-88.
4. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014 року № 1699-УП. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1699-18> (дата звернення: 27.09.2019).
5. Лавренюк Ю. Ф. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України. Державне управління. 2014. № 1. С. 35-37.
6. Нонік В. В. Інформаційно-комунікаційний інструментарій антикорупційної політики України: інвестиції: практика та досвід. иЯК: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6638&i=15> (дата звернення: 27.09.2019).
7. Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні підходи до проблеми реформування антикорупційних державних органів в Україні. Вчені записки ун-ту «КРОК». 2019. №2. С. 85-93.
8. Прокопів Б. Стан та шляхи вдосконалення реалізації антикорупційної політики України. Актуальні проблеми правознавства. 2019. №1. С. 152-156.
9. Розбудова цілісності і доброчесності під час реформування поліції. Досвід України: аналіт. доп. та матер. спеціаліз. Міжнар. конф. (17 квіт. 2019 р., м. Київ) / за ред. О. Д. Маркєєвої та Л. І. Полякова ; Національний інститут стратегічних досліджень ; Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння ; Женевський центр безпекового урядування. Київ: НІСД, 2019. 112 с.
10. Шардіна Г. О. Особливості, проблеми та перспективи здійснення антикорупційної політики в Україні на сучасному етапі. Державне управління. 2016. № 255. Том 267. С. 164-173.
11. Шевчук Г. Правовий статус Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації в структурі МВС України. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 8. С. 119-123.
12. Шеремет О. С. Корупція в органах місцевого самоврядування та її запобігання в Україні. Вісник асоціації кримінального права України 2017 № 1 С. 182-192