

Приходько А. А.,
кандидат юридичних наук, адвокат

ТЕОРЕТИЧНЕ ТА ПРАКТИЧНЕ ОСМИСЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

THEORETICAL AND PRACTICAL UNDERSTANDING OF ANTI-CORRUPTION POLICY OF UKRAINE: THE EUROPEAN INTEGRATION ASPECT

У статті проаналізовано теоретичні та практичні аспекти антикорупційної політики України в умовах євроінтеграції.

Виявлено, що в ЄС корупція вже давно сприймається як негативне явище, яке вимагає системних, стратегічних та узгоджених дій транскордонного й транснаціонального характеру та загалом становить загрозу верховенству права.

Автором зроблено висновок, згідно з яким Україна так і буде сприйматись країною третього світу, допоки заходи протидії корупції будуть дублюватись із одного стратегічного документа до іншого. Убачається, що антикорупційна стратегія України має бути завчасним, стратегічним та планомірним інструментом викоринення корупційних проявів і формування суспільної правосвідомості в руслі нульової терпимості до таких явищ. Наразі це сукупність закріплених нормативно декларативних гасел, які більшою мірою відповідають міжнародним стандартам, однак є недосяжними у практичному прояві в силу відсутності державного стратегічного планування наперед. Обов'язково в новій антикорупційній стратегії має бути надано розширене трактування усіх понять, які в ній використовуються, в тому числі й терміна «антикорупційна політика».

Беручи до уваги рекомендації Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД, сформовано авторське бачення терміна «антикорупційна політика» як сукупності засад, завдань, цілей і принципів реалізації правотворчої та правозастосовчої діяльності публічної адміністрації в межах охорони прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, що здійснюється системою способів, методів, засобів та заходів боротьби з корупцією у пріоритетних сферах, у відповідності до антикорупційних стандартів та на основі транснаціонального й транскордонного співробітництва.

Ключові слова: антикорупційна політика, боротьба з корупцією, ЄС, корупція, міжнародні стандарти, ОЕСР, ООН, СНД, транснаціональні проблеми.

The article analyzes the theoretical and practical aspects of the anti-corruption policy of Ukraine in the context of European integration.

Considered that corruption has long been perceived in the EU as a negative phenomenon requiring systematic, strategic and concerted action of a transboundary and transnational character and, in general, a threat to the rule of law.

The author concluded that Ukraine will continue to be perceived by a third world country as long as anti-corruption measures are duplicated from one strategic document to another. The anti-corruption strategy of Ukraine should be an early, strategic and systematic tool for the eradication of corruption and the formation of public justice in the context of zero tolerance for such phenomena. Now this is a set of normatively fixed declarative slogans that are consistent with international standards, but are not achievable in practical terms due to the lack of state strategic planning in advance. The new anti-corruption strategy must necessarily include a broad interpretation of all the concepts used in it, including the term “anti-corruption policy”.

Taking into account the recommendations of the CIS Interparliamentary Assembly, the author’s vision of the term “anti-corruption policy” has been formed, as a set of principles, tasks, goals and principles of implementation of law-making and law-enforcement activity of public administration within the protection of human and civil rights and freedoms a state implemented by a system of methods, means and measures to combat corruption in priority areas and in accordance with anti-corruption standards and on the basis of transnational national and cross-border cooperation.

Key words: anti-corruption policy, CIS, corruption, EU, fight against corruption, international standards, OECD, transnational problems, UN.

В Україні, як і в усьому світі, корупцію віднесено до головних політичних, економічних і соціальних проблем [1; 2, с. 40]. Це явище ставить під загрозу нормальне функціонування державних установ та відволікає органи державної влади від їх призначення, яке полягає у служінні суспільним інтересам. Вона порушує законодавчий процес, впливає на принципи законності та правової визначеності, дозволяє певний ступінь сваволі у процесі прийняття рішень і має руйнівний вплив на права людини. Крім того, корупція підриває довіру громадян до інститутів влади [3].

Сьогоднішня реалізація державної антикорупційної політики в Україні залишається неефективною, пронизаною стійкими корупційними зв'язками, а українське суспільство, яке засуджувало корупційність політичного режиму, що було змінено у 2014 р., сьогодні є активним учасником підтримання тривалого

панування корупції в Україні, яке набуло найбільш руйнівних масштабів. При цьому слід звернути увагу на те, що вказана проблема, дійсно, щонайперше стосується як невідповідності суспільної свідомості українського суспільства його ж антикорупційним очікуванням, так і суттєвих вад суспільної антикорупційної освіченості, обізнаності [4, с. 117]. На вказане звертають увагу також зарубіжні вчені [5, с. 40], головним чином у контексті вчинення українцями корупційних діянь поза межами України [6, с. 124].

Усе зазначене не тільки гальмує євроінтеграційні процеси України, а й робить їх неможливими та примарними, оскільки критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії), з-поміж іншого передбачають стабільність інститутів, що гарантують демо-

кратію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин, а також здатність узяти на себе зобов'язання, що впливають із членства в ЄС [7]. А, як відомо, в ЄС корупція вже давно сприймається як негативне явище, що вимагає системних, стратегічних та узгоджених дій транскордонного й транснаціонального характеру та загалом становить загрозу верховенству права.

Відповідно, *метою даного наукового дослідження* є теоретичний та практичний аналіз антикорупційної політики України.

Огляд останніх досліджень. Проблема корупції загалом та антикорупційна політика України зокрема були предметом наукових досліджень таких учених, як: І. Беззуб, С. Братков, В. Гладкий, Д. Заброта, В. Заросило, Ю. Івашук, Т. Кустова, О. Маркєєва, М. Мельник, А. Редька, О. Скочиляс-Павлів, В. Соловійов, М. Хавронюк та інші. Однак до системного аналізу заявленої до розгляду нами тематики їхні наукові пошуки звернені не були, а стосувались загальних чи суміжних їй аспектів.

Слід відзначити, що, проголосивши курс на інтеграцію у світове співтовариство, Україна не може залишатися осторонь проблеми корупції. Держава активно вживає заходів щодо протидії корупційній експансії. Зокрема, боротьба з корупцією визнана на найвищому державному рівні пріоритетним напрямом діяльності правоохоронних органів [8]; створено нормативно-правову базу для боротьби з корупцією; засновано систему органів, які ведуть боротьбу з корупцією; проводиться робота з належного наукового забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади тощо [9]. Однак зростання корупції зупинити досі не вдалося [10]. І це незважаючи на те, що Україна розташована в центрі Європи і прагне побудувати демократичну, соціальну, правову державу. Вона продовжує сприйматися міжнародною спільнотою як держава третього світу, що не побудувала прозору та ефективну систему державного управління, у якій корупція заміщує цивілізовані механізми регулювання суспільних процесів. Натомість більшість держав із високими демократичними стандартами змогли нівелювати її вплив на суспільство, в тому числі і шляхом розроблення та реалізації антикорупційної політики [11, с. 98].

У додатку до розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р зазначено, що антикорупційна політика – це комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції і усунення причин її виникнення. Метою антикорупційної політики визначалось зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства від її негативних наслідків [12].

Проте це єдиний нормативно-правовий акт, що може надати хоча б якість мінімально розгорнуте трактування даного явища.

Із доктринальної точки зору аналізований термін трактується по-різному, однак дещо суміжно. Зокрема, Д. Заброта вважає, що це передбачений

законами та підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави [11, с. 104]; О. Скочиляс-Павлів пропонує її розуміти як розроблення і реалізацію послідовних заходів держави і суспільства з мінімізації причин і умов, які сприяють корупції в різних сферах [13, с. 29]; Е. Расюк поняття «антикорупційна політика» визначає як постійно здійснювану, систематичну, цілеспрямовану діяльність держави в тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає в розробленні, вдосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури [14, с. 17]; В. Соловійов зазначає, що це цільова діяльність інститутів державної влади та громадянського суспільства, спрямована проти корупції; сукупність механізмів (інструментів) та методів реалізації антикорупційних заходів, досягнення відповідних цілей і завдань; сфера протидії та запобігання корупційним проявам як чинникам, що негативно впливають на суспільний розвиток; форма реагування держави на виклики корупції, які з'являються на певному етапі її суспільного розвитку [15, с. 103; 16, с. 203].

За рекомендаціями Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД національна антикорупційна політика як предмет правового регулювання має включати такі відносини: 1) з формування основних засад антикорупційної політики, визначення її понять, цілей і принципів; 2) з реалізації антикорупційної політики в діяльності з охорони прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави; 3) встановлення пріоритетних сфер та системи заходів попередження корупції, а також визначення системи суб'єктів реалізації антикорупційної політики; 4) визначення компетенції органів публічної влади національного, регіонального та місцевого рівнів у формуванні та реалізації антикорупційної політики; 5) визначення та проведення антикорупційної політики у правотворчій і правозастосовчій діяльності; 6) зміцнення законності і правових основ функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; 7) формування суспільної правосвідомості відповідно до антикорупційних стандартів; 8) формування основ міжнародного співробітництва у сфері реалізації заходів антикорупційної політики [17].

Відповідно, дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні. Із початку 1990-х років урядами України вживалися заходи з розроблення стратегії подолання

корупції в державі, для чого приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Але антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла й передбачало за них неадекватні санкції, які не могли служити засадою стримування вчинення злочинів потенційними корупціонерами. Тому такі заходи, як показують результати численних національних і закордонних досліджень, жодним чином не вплинули на стан та рівень корупції, який із кожним роком тільки збільшувався [18].

Наразі нові засади державної антикорупційної політики в Україні передбачені Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки». Із метою їх імплементації, а також належного впровадження нового базового антикорупційного законодавства, зокрема Законів України «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України», Кабінет Міністрів України затвердив Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015–2017 роки [19].

Метою даного акта було створення системи запобігання корупційним проявам на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики, періодичний перегляд та забезпечення відповідності актуальним корупційним викликам і загрозам. Серед очікуваних результатів планувалось досягти таких результатів: 1) Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) утворене та забезпечує ефективне виконання покладених на нього функцій у сфері антикорупційної політики; 2) формування антикорупційної політики здійснюється на основі аналізу якісних даних про корупцію; 3) моніторинг реалізації антикорупційної політики здійснюється системою уповноважених органів (Верховна Рада України, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України, Агентство), що забезпечує ефективне і своєчасне коригування антикорупційної політики; 4) громадськість активно залучається до формування, моніторингу та реалізації антикорупційної політики [20]. Однак строк дії даної Антикорупційної стратегії завершується, і згідно з висновками підготовленого НАЗК Аналітичного звіту про її виконання лише дві третини передбачених заходів було виконано [21].

Протягом 2014–2015 років прийнято ряд антикорупційних законів, у тому числі відбулось запровадження системи електронних закупівель, електронної системи декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру, відкриття державних реєстрів щодо інформації про кінцевих бенефіціарних власників. У 2014 році прийнято Закон України «Про прокуратуру», у червні 2016 році – Закон України «Про судоустрій і статус суддів», у грудні 2016 року – Закон України «Про Вищу раду правосуддя». Також утворено ряд державних органів, діяльність яких спрямована на подолання корупції, – окрім згаданого вище НАЗК, це Національне антикорупційне бюро України,

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Проте не всі зазначені органи своєчасно отримали задовільне матеріальне і кадрове забезпечення та розпочали роботу [19].

Відповідно, не вбачаючи на окремі позитивні здобутки, в Україні не повністю завершено формування законодавчої та інституційної основи для розроблення та реалізації антикорупційної політики [19]. Саме тому Уряд схвалив проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки», розроблений НАЗК із метою визначення комплексу заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні та подальше просування антикорупційних ініціатив у державі [22]. Проте офіційно даний акт у законну силу не вступив та перебуває у стані корегування.

А тому є сенс стверджувати, що антикорупційна політика в Україні належно не сформована і не відповідає запитам суспільства, свідченням чого є, зокрема, те, що політична воля до боротьби з корупцією основних політичних гравців надзвичайно слабка або взагалі відсутня, як і Антикорупційна стратегія та програма дій Уряду на її виконання на 2019 і наступні роки [23].

Пріоритетним наразі є формування державної антикорупційної політики та подальша її реалізація в тісній співпраці з міжнародними партнерами, із залученням широкого кола експертів з антикорупційних питань та з урахуванням думки бізнес-спільноти та громадськості, що дозволить: ефективно виконувати спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції свої функції в інтересах суспільства; охопити заходами із протидії корупції усі важливі сфери суспільного життя та укорінити в суспільстві несприйняття корупційних шляхів вирішення проблем. Для забезпечення більшої ефективності нової Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації доцільно запровадити обов'язкове проведення НАЗК спільно з недержавними аналітичними центрами, незалежними експертами та міжнародними партнерами спеціальних щоквартальних експертних досліджень із питань виконання окремих напрямів зазначених програмних документів, а також здійснювати публічне обговорення висновків досліджень [24].

Отже, усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким Україна надалі так і буде сприйматись країною третього світу, допоки заходи протидії корупції будуть дублюватись із одного стратегічного документа до правонаступника у зв'язку із закінченням строку дії першого і недосягнення цілей його затвердження.

Антикорупційна стратегія України має бути завчасним, стратегічним та планомірним інструментом викорінення корупційних проявів і формування суспільної правосвідомості в руслі нульової терпимості до таких явищ. Наразі це сукупність закріплених нормативно декларативних гасел, які більшою мірою відповідають міжнародним стандартам, однак

є недосяжними у практичному прояві в силу відсутності державного стратегічного планування наперед. Обов'язково в новій антикорупційній стратегії має бути надано розширене трактування усіх понять, які в ній використовуються, в тому числі й терміна «антикорупційна політика».

Беручи до уваги рекомендації Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць СНД, національна антикорупційна політика, на наш погляд, – це сукупність

засад, завдань, цілей і принципів реалізації правотворчої та правозастосовчої діяльності публічної адміністрації в межах охорони прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, що здійснюється системою способів, методів, засобів та заходів боротьби з корупцією у пріоритетних сферах й у відповідності до антикорупційних стандартів та на основі транснаціонального й транскордонного співробітництва.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Маркєєва О.Д. Антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. *Стратегічні пріоритети : науково-аналітичний щокварт. зб.* 2011. № 2(19). С. 150–155.
2. Івашук Ю.П. Концептуальні засади розвитку державної антикорупційної політики. *Економічний вісник Донбасу.* 2013. № 3. С. 40–47.
3. Корупція як загроза верховенству права : Резолюція № 1943 (2013) Парламентської асамблеї Ради Європи. *Вища кваліфікаційна комісія суддів України.* URL : <https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/tez1943.docx>.
4. Заросило В.О., Гладкий В.В. Хабарництво як базисна форма прояву корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2018. № 16. С. 116–132.
5. Stankiewicz W. Proces integracji Ukrainy z Unią Europejską. *Nowa Polityka Wschodnia.* 2013. Nr 2(5). S. 27–53.
6. Гладкий В.В. Сутність та значення феномену корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2019. № 18. С. 124–132.
7. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка). *МЗС України.* URL : <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>.
8. Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією». Київ : Агіка, 2003. 320 с.
9. Заброта Д.Г. Адміністративна відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією : навч. посіб. Дніпропетровськ : Юрид. акад. МВС, 2003. 230 с.
10. Братков С. Поняття корупції та її феноменологія. *Вісник Академії управління МВС.* 2009. № 4. С. 66–77.
11. Заброта Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і Безпека.* 2012. № 2. С. 98–105.
12. Додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р. *Урядовий портал.* URL : <https://www.kmu.gov.ua/pras/243284567>.
13. Сkochилас-Павлів О.В. Правові аспекти удосконалення державної антикорупційної політики. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Юридичні науки. 2014. № 807. С. 27–33.
14. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / автор. кол. : В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін.; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка. Київ : Видавництво Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
15. Соловйов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія. Київ : Ін-т законодавства ВРУ, 2012. 508 с.
16. Кустова Т.С. Системний підхід до модернізації антикорупційної політики в системі державної служби. *Держава та регіони.* Серія: Державне управління, 2018 р. № 1(61) С. 200–204.
17. Основи законодавства про антикорупційну політику : Модельний закон, прийнятий на двадцять другому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД постановою № 22-15 від 15 листопада 2003 року. *Верховна рада України.* URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944/ed20031115.
18. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні. *Інформаційно-аналітичний бюлетень «Громадська думка».* № 10(92). URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptionsijna-politika-v-ukrajini&catid=8:golovni-temi&Itemid=350.
19. Проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» від 26.04.2018. № 8324. *Платформа LIGA:ZAKON.* 2019. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6F800A.html.
20. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265. *Урядовий кур'єр.* 2015. № 83.
21. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». *Верховна рада України.* 2019. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942.
22. Уряд схвалив проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». *Урядовий портал.* 2018. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikoruptionsijnu-strategiyu-na-2018-2020-roki>.
23. Як держава бореться з корупцією: мовою фактів, а не емоцій. *ЦППР.* 2019. URL : <https://pravo.org.ua/ua/news/20873546-yak-dergeava-boretsya-z-koruptionsiyu-movoyu-faktiv-a-ne-emotsiy>.
24. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році. *НАЗК.* 2019. URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>.