

Богдан Прокопів,
старший викладач кафедри
кримінального права та процесу
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Проаналізовано концептуальні засади національної антикорупційної політики України. Охарактеризовано процес становлення та розвитку національної антикорупційної політики. Досліджено критерії оцінки ефективності антикорупційної політики. Встановлено, що ефективність національної політики запобігання та протидії корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належної координації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції, а також їх подолання.

Ключові слова: національна антикорупційна політика, державне управління, корупція, критерії ефективності антикорупційної політики.

Прокопів Б.

Состояние и пути совершенствования реализации антикоррупционной политики Украины

Проанализирована концептуальные основы национальной антикоррупционной политики Украины. Охарактеризован процесс становления и развития национальной антикоррупционной политики. Исследованы критерии оценки эффективности антикоррупционной политики. Установлено, что эффективность национальной политики предотвращения и противодействия коррупции в Украине, кроме наличия соответствующей политической воли, требует надлежащего законодательного обеспечения, формирования действенной системы государственных органов, обеспечение надлежащей координации антикоррупционной политики, превентивных мер предупреждения коррупции, а также их преодоления.

Ключевые слова: национальная антикоррупционная политика, государственное управление, коррупция, критерии эффективности антикоррупционной политики.

Prokopiv B.

The State and Ways of Improving the Implementation of Anti-Corruption Policy of Ukraine

The conceptual foundations of the national anti-corruption policy of Ukraine are analyzed. The process of formation and development of national anti-corruption policy is characterized. The criteria for evaluating the effectiveness of anticorruption policy are studied. It is determined that the effectiveness of the national policy of prevention and counteraction of corruption in Ukraine, apart from the availability of appropriate political will, requires proper legislative support, the formation of an effective system of state bodies, ensuring proper coordination of anti-corruption policies, preventive measures for the prevention of corruption and overcoming them.

Keywords: national anti-corruption policy, public administration, corruption, criteria of effectiveness of anticorruption policy.

Постановка проблеми. В сучасному світі корупція визнається як негативне явище у сфері політики й державного управління як деструктивний чинник суспільного життя, який багато в чому визначає стан національної безпеки будь-якої держави, як перешкода розвитку демократії та міждержавних відносин. Тому пріоритетним загальнодержавним завданням стає формування ефективних організаційно-правових засад протидії корупції. Зважаючи на те, що створення раціонально побудованої системи національної антикорупційної політики України за сучасних умов реалізується в контексті дотримання критеріїв на вступ до ЄС відповідно до положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», актуальним є пошук напрямів вдосконалення організаційно-правового наповнення національної антикорупційної політики у форматі становлення відкритої адміністративної системи протидії корупції, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значну увагу вивченню феномену корупції, формуванню антикорупційної політики приділяли у своїх працях В. В. Голіна, І. М. Даньшин, О. М. Джужа, С. В.

Дрьомов, А. П. Закалюк, О. Г. Кальман, О. М. Костенко, М. І. Хавронюк; І. В. Коруля та ін. Дослідження на рівні докторської дисертації зазначеної теми здійснювали М. І. Мельник, О. Ю. Бусол та ін. Окремим актуальним аспектам, що стосуються корупції, її запобігання та протидії, присвячені наукові праці та публікації у періодичних виданнях [7, с. 194].

Метою статті є теоретичний аналіз стану та шляхів вдосконалення реалізації антикорупційної політики України, враховуючи міжнародний досвід.

Виклад основного матеріалу. Системна корупція стала однією з головних перешкод демократичного розвитку не тільки окремих країн, але й світу загалом. Починаючи з 80-х рр. ХХ ст. ефективна державна антикорупційна політика розглядається як ключова проблема в більшості країн світу. Мета антикорупційної політики може формалізуватися по-різному: негайне підвищення ефективності в приватному секторі, довгострокова динамічна ефективність економіки, її зростання, соціальна справедливість, політична стабільність. У контексті постановки проблеми формування національної антикорупційної політики важливо виокремити етапи її становлення в Україні:

1) неформалізований – 1991 – 1995 рр. – на цьому етапі поняття антикорупційної політики в самостійному нормативно-правовому акті не визначено, не побудовано систему протидії корупції, термін «корупція» вживався як вторинний порівняно з іншими поняттями (зловживання владою, перевищення повноважень, хабарництво тощо);

2) формально визначений – 1995 – 2009 рр. – формування нормативно-правового змісту національної антикорупційної політики, прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), збереження акценту на адміністративній природі корупції як правопорушення, напрацювання кримінально-правової бази в питаннях протидії корупції, поступове наближення до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції;

3) 2009 – 2011 рр. – прийняття антикорупційного пакету законів – 1 (проте ці закони в дію не вступили), продовження процесу формування національної антикорупційної політики;

4) прийняття антикорупційного пакету законів – 2 (2011 р.), продовження процесу формування національної антикорупційної політики, посилення співпраці із зарубіжними організаціями;

5) 2014 – 2015 рр. – прийняття антикорупційного пакету законів – 3, закріплення і визначення національної антикорупційної політики як головного напрямку подолання політичної кризи;

6) 2015 – 2016 рр. – інституціоналізація системи органів влади у сфері запобігання корупції, розвиток антикорупційної політики України в контексті положень Угоди про асоціацію України та ЄС, реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»;

7) з 2-го півріччя 2016 р. до сьогодні – перехід до нового виміру формування національної антикорупційної політики, що передбачає розвиток системи органів державної влади в боротьбі з корупцією [4, с. 64].

Доцільно зазначити, що рівні реалізації національної антикорупційної політики включають три інтегрованих блоки в системі публічного управління. До першого блоку належить діяльність органів публічного управління загального спрямування (загальної компетенції – центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо), в межах яких антикорупційна політика є одним із багатьох і водночас не основним напрямом діяльності на загальнодержавному та регіональному рівнях. Другий блок включає органи публічного управління спеціальної компетенції – система правоохоронних органів, у межах діяльності яких реалізація національної антикорупційної політики є однією із основних функцій (органи прокуратури, суди, інспекції, служби), в межах яких розподіл сфер функціонування на державний та регіональний рівні може відігравати значну роль, але у випадку органів судової влади визначення рівень діяльності не впливає на суть публічно-управлінських рішень. До третього блоку належить діяльність органів публічного управління особливої компетентності, в межах яких органи управління регіонального рівня (у разі створення) функціонують за принципом деконцентрації та фактично можемо констатувати виключну роль загальнодержавних органів (НАЗК, НАБУ, САП) [5, с. 37].

Сьогодні реальний результат від антикорупційної політики значно нижчий за очікуваний, що демонструє наявність комплексу системних проблем. Передусім це стосується недосконалості системи критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики, яка потребує перегляду задля підвищення функціональності. Зокрема, науковці акцентують увагу на таких аспектах вказаної проблеми:

– оцінювання ефективності реалізації державної антикорупційної політики не може зводитися лише до сумарної оцінки результативності діяльності суб'єктів її реалізації. Ефективність варто визначати з урахуванням кількісних та якісних показників, які відображають реальний стан змін у суспільних відносинах, опосередкований застосуванням програмованих та інших антикорупційних заходів (Д. Г. Заброда);

– вирішальним чинником ефективної антикорупційної політики в державі є досить чітко визначена нормативно-правова база, яка містить понад сто законів, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів. Однак за роки незалежної Української держави не вдалося досягти реального функціонування в Україні загальнодержавних державно-правових принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини порівняно з іншими цінностями (В. М. Купрійчук);

– ефективність державної антикорупційної політики, окрім політичної волі, залежить від законодавчого забезпечення, наявності дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування процесів формування і реалізації політики протидії корупції, превентивних заходів запобігання, а також її подолання (А. М. Новак);

– складність вирішення проблеми оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики в науково-теоретичному вимірі зумовлена її багатогранністю й недостатньою розробленістю теоретико-методологічної основи антикорупційної політики, зокрема браком вироблення та здійснення цільових антикорупційних заходів, відсутністю критеріїв оцінки ефективності антикорупційних заходів, недостатнім вивченням зарубіжного досвіду, непереконливою обґрунтованістю сучасних антикорупційних стимулів і відповідно їх неспроможністю протидіяти дедалі більшій витонченості корупційних проявів (Ю. П. Іващук) [1, с. 18].

Українська влада вжила ряд заходів щодо посилення антикорупційної діяльності. Разом з тим, на сучасному етапі вкрай важливо реалізувати прийняте антикорупційне законодавство, визначити механізм його реалізації у діяльності спеціалізованих органів, а також виправити ті законодавчі недоліки, які були допущені. Тому, вважаємо за доцільне акцентувати увагу на дослідженні зарубіжного досвіду формування антикорупційної політики у розвинутих країнах світу.

Велика Британія у протидії корупції має власну багаторічну історію та існуючі традиції. Система запобігання корупції Великобританії характеризується певною специфікою, зокрема: однією з новел антикорупційного законодавства є норма, яка передбачає відповідальність компаній за нездатність запобігти даванню хабара її співробітниками; положення Закону про майно, отримане злочинним шляхом 2002 р. визначає право на конфіскацію майна отриманого шляхом вчинення злочинів корупційної спрямованості; громадський контроль за антикорупційною діяльністю здійснюється неурядовими організаціями, а також засобами масової інформації; існує інститут заохочення доносів і створення атмосфери нетерпимості до корупції як прояву деструктивної поведінки у суспільстві; заборона старшим співробітникам держслужби протягом 2 років після звільнення чи виходу на пенсію займатися приватним підприємництвом, консультувати приватних підприємців, влаштовуватися на роботу до компаній, що мають суміжну діяльність з відомством, з яким пов'язана минула діяльність співробітника. Система органів державної влади, що займається протидією корупції, фактично включає всю структуру кримінального правосуддя. Запобіганням корупційним правопорушенням, пов'язаним з викраденням грошових коштів, займається Міністерство фінансів і Національне бюро аудиту [7, с. 194].

Досить показовим прикладом виваженої імплементації європейського комунітарного права в національне законодавство та застосування запобіжних інструментів протидії політичній корупції в системі державного управління є досвід Фінляндії. Так, у Фінляндії не існує спеціальної стратегії стосовно протидії політичній корупції в органах державної влади. Так само не існує спеціальних антикорупційних законів. Замість цього в країні діють запобіжні антикорупційні норми, вписані в низці правових актів про державну службу та фінансування політичних партій. Конституція Фінляндії забезпечує гарантії проти зловживання державною владою. Зокрема, вона регламентує рішення про призначення високопоставлених урядових чиновників. Воно приймається на конкурсній основі та враховує спеціальні вимоги до етики й моралі. Відповідно Закон «Про державних цивільних службовців» 1994 р. передбачає подання публічними службовцями декларації про участь у комерційній діяльності, особистих позиках, майні, додатковій роботі. Закон «Про перевірку безпеки» визначає умови з перевірки даних осіб, які подають заяву на зайняття певної посади. Слід визнати, що найменш враженою політичною корупцією в Європейському Союзі цю країну робить більшою мірою не вплив європейських комунітарних норм, а прозорість національного державного управління, істотний рівень політичної культури посадовців, значна громадська активність (її роль виконує у Фінляндії ЗМІ), а також висока довіра громадян до органів влади [6].

Сполучені Штати Америки створили дієву систему заходів адміністративно-правового впливу, спрямовану на протидію корупції, але не тільки в межах кордонів держави. До антикорупційних заходів США відносяться: постійний контроль за обов'язковим декларуванням фінансових доходів та видатків службовця за рік; кримінальна відповідальність не лише фізичних, а й юридичних осіб за корупційну ді-

яльність; перевірка державних службовців на поліграфі; відсутність імунітету для посадових осіб будь-якого рівня, включно президента, сенаторів та конгресменів [3, с. 41]; заборона державним службовцям отримувати цінні подарунки; наявність інституту донесення про випадки корупції в органах державної влади, а також законодавчий захист даних осіб від звільнення та дискримінації відповідно до Закону «Про громадянські ініціативи» 1989 р.; діяльність спеціально призначеного співробітника в кожному відомстві виконавчої влади для здійснення координації та контролю за додержанням посадовими особами норм етичної поведінки; чіткий розподіл функцій між органами, які здійснюють антикорупційну діяльність; законодавча регламентація діяльності лобістів, що регулюється Законом «Про федеральне регулювання лобістської діяльності»; активна громадська діяльність, широке залучення діяльності неурядових організацій; безперешкодне висвітлення проблем корупції у засобах масової інформації; звітування політичних партій про фінансування передвиборчої кампанії [7, с. 195].

Як бачимо, одними з пріоритетних заходів з формування та реалізації антикорупційної політики України на наступні роки є вдосконалення правового регулювання питань запобігання та протидії корупції, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі, посилення інституційної спроможності державних органів, повноваження яких спрямовані на подолання корупції, а також запровадження правової антикорупційної освіти. Зміст такої освіти має бути спрямований на роз'яснення: суті антикорупційної політики, окремих найбільш важливих антикорупційних заходів та положень антикорупційного законодавства; негативних наслідків корупції як для суспільства та держави загалом, так і для кожного громадянина; соціальної та правової суті корупції, найбільш типових форм корупційних проявів; найбільш поширених (типових) корупційних ситуацій, які можуть виникати у повсякденному житті, та правових засобах їх уникнення або виходу з них; повноважень державних органів, їх посадових та службових осіб, у тому числі повноважень правоохоронних органів, зокрема у сфері протидії корупції; видів корупційних правопорушень та відповідальності за їх вчинення; шляхів та форм розвитку інститутів громадянського суспільства [2, с. 19].

Крім того, необхідно імплементувати до законодавства України положення нормативно-правових актів ЄС та найкращих практик з питань:

- розшуку та виявлення активів, на які може бути накладено арешт у судовому провадженні в цивільних та кримінальних справах;
- повернення (стягнення) активів, здобутих злочинним шляхом (у тому числі корупційним), на користь держави;
- повернення до України активів, що прямо чи опосередковано походять з України, здобуті злочинним шляхом (у тому числі корупційним), та надалі примусово стягнуті за рішеннями закордонних юрисдикційних органів на користь іноземних держав;
- розподіл зазначених вище активів між іноземними державами та Україною [8].

Висновки. Проблема формування та реалізації національної антикорупційної політики нерозривно пов'язана з тенденціями та основними чинниками розвитку державотворення, власне розбудовою системи державного управління, формалізацією комплексу загроз становленню української держави. Саме тому комплексного дослідження потребують сучасні виклики і загрози в системі державного управління, проблемні питання демократизації державотворчих процесів та оптимізація систем державного управління. 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 міжнародного досвіду.

Список використаних джерел

1. Дем'янчук В. А. Дискусійні аспекти оцінки ефективності антикорупційної політики України / В. А. Дем'янчук // Прикарпатський юридичний вісник. – 2017. – Вип. 6(2). – С. 17–20.
2. Дяченко О. П. Імплементация зарубіжного досвіду щодо формування антикорупційної політики України / О. П. Дяченко // Інвестиції: практика та досвід. – № 17/2017. – С. 17–20.
3. Лалаян К. Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции / К. Д. Лалаян // Налоговая политика и практика. – 2011. – № 7(103). – С. 40–44.
4. Новак А. Національна антикорупційна політика: особливості та основні чинники розвитку в умовах сучасного державотворення / А. Новак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2017. – Вип. 3. – С. 62–66.

5. Новак А. Формування та реалізація національної антикорупційної політики в умовах глобалізації: сучасні виклики / А. М. Новак // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2018. – Вип. 2. – С. 35–41.
6. Тіньков А. Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС [Електронний ресурс] / А. Л. Тіньков – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf>.
7. Трепак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу / В. М. Трепак // *Публічне право*. – 2016. – № 1. – С. 193–201.
8. Як Україна боротиметься з корупцією протягом наступних 3-х років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/yak-ukrayina-borotimetsya-z-korupcieyu-protyahom-nastupnih-3h-rokiv.html>.

References

1. Demyanchuk, V.A. (2017). *Dyskusiyini aspekty otsinky efektyvnosti antykoruptsiynoyi polityky Ukrainy* [Discussion aspects of anticorruption policy evaluation of Ukraine]. *Prykarpatskyu yurydychnyy visnyk – Precarpathian Legal Bulletin*. (issue 6(2)), (pp. 17–20) [in Ukrainian].
2. Dyachenko, O.P. (2017). *Implementatsiya zarubizhnogo dosvidu shchodo formuvannya antykoruptsiynoyi polityky Ukrainy* [Implementation of foreign experience in the formation of anticorruption policy of Ukraine]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid - Investments: practice and experience*. №(17), (pp. 17–20) [in Ukrainian].
3. Lalayan, K. D. (2011). *Zarubezhnyy opyt protyvodeystviya korruptsiyyi* [Foreign Experience in Countering Corruption]. *Nalohovaya polityka y praktyka – Tax Policy and Practice*. (7 (103)), (pp. 40–44) [in Russian].
4. Novak, A. (2017). *Natsionalna antykoruptsiyna polityka: osoblyvosti ta osnovni chynnnyky rozvytku v umovakh suchasnoho derzhavotvorennya* [National anti-corruption policy: peculiarities and main factors of development in the conditions of modern state formation] *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya – State administration and local self-government*. (issue 3), (pp. 62–66) [in Ukrainian].
5. Novak, A. (2018). *Formuvannya ta realizatsiya natsionalnoyi antykoruptsiynoyi polityky v umovakh hlobalizatsiyi: suchasni vyklyky* [Formation and implementation of national anti-corruption policy in the conditions of globalization: modern challenges]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya – Public administration and local government*. (issue 2), (pp. 35–41) [in Ukrainian].
6. Tinkov, A.L. *Osoblyvosti protydyiyi politychniy koruptsiyi v krayinakh YES* [Features of counteracting political corruption in EU countries]. <http://academy.gov.ua> Retrieved from <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf> [in Ukrainian].
7. Trepak V. (2016). *Systema zakhodiv antykoruptsiynoyi diyalnosti u rozvynutykh krayinakh svitu* [System of measures of anti-corruption activity in the developed countries of the world]. *Publichne pravo - Public law*. (1), (pp. 193–201) [in Ukrainian].
8. *Yak Ukrayina borotymetsya z koruptsiyeyu protyahom nastupnykh 3-kh rokiv* [How Ukraine will fight corruption over the next 3 years]. <http://yur-gazeta.com>. Retrieved from <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/yak-ukrayina-borotimetsya-z-korupcieyu-protyahom-nastupnih-3h-rokiv.html> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25.01.2019.