

О. В. Скочиляс-Павлів

асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
канд. юрид. наук

ПРАВОВІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

© Скочиляс-Павлів О. В., 2014

Досліджено стан формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. На основі низки показників проаналізовано ефективність державної антикорупційної політики та доведено, що в Україні створені достатні організаційні та законодавчі підвалини для протидії корупції. Запропоновано способи удосконалення державної антикорупційної політики.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, ефективність антикорупційної політики, антикорупційне законодавство, реформування.

О. В. Скочиляс-Павлів

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Исследовано состояние формирования и реализации антикоррупционной политики в Украине. На основе ряда показателей проанализирована эффективность государственной антикоррупционной политики и доказано, что в Украине созданы достаточные организационные и законодательные основы для противодействия коррупции. Предложены пути совершенствования государственной антикоррупционной политики.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, эффективность антикоррупционной политики, антикоррупционное законодательство, реформирование.

O. Skochulias-Pavliv

LEGAL ASPECTS OF IMPROVING THE STATE ANTI-CORRUPTION POLICY

The article determines the condition of the development and implementation of anti-corruption policy in Ukraine. The effectiveness of state anti-corruption policy is analyzed on the basis of certain indicators and there is proved that Ukraine has created sufficient organizational and legal basis for struggle against corruption. Ways of improving the state anti-corruption policy are suggested.

Key words: corruption, anti-corruption policy, the effectiveness of anti-corruption policy, anti-corruption legislation, reforming.

Постановка проблеми. Корупція споконвічно була однією з найболючіших соціальних хвороб будь-якого суспільства. Це негативне явище є, по суті, таким же давнім явищем, як і сама влада. Утім, ознакою всіх розвинених цивілізацій було істотне зменшення рівня корупції в усіх державних органах і, відповідно, її розповсюдження відчувалось у менш розвинених суспільствах. Корупція, будучи явищем похідним від негативних особистісних ознак, виступає все ж проблемою суспільного масштабу. І тому шлях до подолання цього негаразду лежить через площину перетворень у публічній сфері, зокрема через сувору регламентацію відповідальності правопорушників та створення інших юридичних передумов недопущення корупційних дій.

Останніми роками антикорупційне законодавство перебуває у постійному оновленні, зазнаючи багатьох змін та доповнень. І це не дарма, адже за результатами дослідження Індексу сприйняття корупції у 2013 р., яке проводить міжнародна антикорупційна неурядова організація Transparency International, рейтинг України за рівнем корумпованості залишився практично незмінним – 25 балів зі 100 можливих. Отже, Україна посіла 144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням. Україна стабільно залишається у групі “підвищеного ризику” разом з Камеруном, Іраном, Нігерією, Центральною Африканською Республікою та Папуа Новою Гвінеєю [1].

Метою статті є дослідження стану формування і реалізації антикорупційної політики в Україні, аналіз її ефективності з огляду на постійне реформування антикорупційного законодавства та окреслення напрямів удосконалення державної антикорупційної політики.

Стан дослідження. Проблеми корупції протягом усіх років існування української державності перебувають у центрі уваги науковців. Внесок у вивчення корупції в Україні зробили вітчизняні учені, зокрема, В. Журавський, М. Камлик, М. Кармазіна, Я. Кашуба, О. Маркєєва, М. Мельник, М. Михальченко, О. Михальченко, Є. Невмержицький, О. Рудик, А. Сафоненко, В. Циганков. Питанням антикорупційної політики держави присвятили свої праці такі правознавці, як Д. Заброта, В. Купрійчук, Т. Кушнар'юв, Е. Рясук, О. Халковський та інші.

Виклад основних положень. Нині в нашій державі в умовах триваючого системного (економічного, політичного, правового, організаційного та ідеологічного) перехідного періоду проблема корупції набула особливої гостроти і політичної значущості. Про неї йдеться в засобах масової інформації та на найвищому державному рівні. У цих умовах українська держава розпочинає реформування антикорупційного законодавства та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів. Це свідчить про те, що діяльність держави у напрямку створення дієвої системи запобігання корупції, виявленню та подоланню її соціальних передумов і наслідків є одним із пріоритетів на сучасному етапі державотворення. Формування та реалізація ефективної антикорупційної політики повинна сприяти формуванню іміджу України як держави, що активно протидіє корупційним проявам. Саме тому від правильного розуміння суті та значення антикорупційної політики держави залежить результативність заходів, що вживаються для мінімізації корупційних проявів.

Д.Г. Заброта під державною антикорупційною політикою розуміє 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 [2, с. 103].

Цілями антикорупційної політики в Україні, на думку деяких вчених, має стати зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних із корупцією, за допомогою виконання таких завдань:

- попередження корупційних правопорушень;
- створення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, що 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 їх вільне висвітлення в засобах масової інформації;
- створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами [3, с. 242].

Саме на основі ієрархічної системи цілей, як вважає Т.І. Кушнар'ов, повинна формуватися стратегія протидії корупції, яка є важливим структурним елементом антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і цілей, принципів і пріоритетів, довгострокових загальнодержавних програм, заснованих на глибокому науковому підґрунті, не може бути ніякої антикорупційної політики, а є лише її видимість. У межах стратегічних напрямків антикорупційної політики розвивається антикорупційна тактика, яка передбачає розроблення конкретних завдань і способів їх виконання [4, с. 180].

Отже, антикорупційна політика полягає у розробці і реалізації послідовних заходів держави і суспільства із мінімізації причин і умов, які сприяють корупції у різних сферах. Враховуючи те, що корупція без постійної протидії їй має здатність розповсюджуватися, необхідно виділити антикорупційну функцію держави як одну з основних. Отже, йдеться як про створення механізмів, які дозволяють зменшити масштаби корупції в короткостроковому плані, так і про вироблення та проведення антикорупційної політики як постійно діючої функції держави.

Стратегія протидії корупції, як зазначалося вище, виступає одним із напрямів антикорупційної діяльності держави. Але цілісний аналіз ефективності антикорупційної політики держави, на нашу думку, можна здійснити лише за допомогою використання комплексу певних показників, які можна зарахувати до структурних елементів антикорупційної політики. Такими показниками є:

- розробка та прийняття антикорупційної нормативно-правової бази та визначення механізму її виконання;
- створення і забезпечення діяльності спеціальних органів з формування та реалізації антикорупційної політики, а також з протидії корупції, розмежування між ними функцій, зон відповідальності та організація взаємодії з протидії корупції;
- утворення на різних рівнях комісій, координаційних рад з протидії корупції;
- використання засобів масової інформації, активне залучення громадян, громадських організацій у діяльність з протидії корупції.

Значущим чинником державної політики в сфері протидії корупції є нормотворча діяльність, яка створює правову базу для боротьби з нею. Не менш важливим є застосування антикорупційного законодавства та реалізація його в практичній діяльності державних органів. В Україні намітилася тенденція до поступового реформування антикорупційного законодавства, орієнтованого на реалізацію міжнародних стандартів протидії корупції, на основі вдосконалення антикорупційних законодавчих норм та застосування комплексних заходів у межах Національних антикорупційних стратегій.

У 2011 р. розпочався процес оновлення антикорупційного законодавства та приведення його у відповідність до міжнародних норм. Прийняття Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” сприяло зміцненню антикорупційної законодавчої бази України, приведенню її до європейських стандартів і створенню дієвих сучасних механізмів протидії корупції, запровадженню нових правових інститутів. Проте цей закон, за визнанням фахівців, не став кодексом антикорупційних норм, а лише був черговою спробою створити нормативно-правові засади для запобігання та протидії корупції. Окремі положення цього Закону містили низку неточностей, неузгодженостей, що створювало корупційні ризики й призводило до зниження ефективності заходів протидії корупції.

Наступним етапом реалізації антикорупційної реформи в Україні стало прийняття нового концептуального документу, який визначав основні напрями та засади реалізації державної антикорупційної політики на найближчі роки – Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр. Відповідно було прийнято і план дій з виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр., а саме Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр.

Нині відбувається третій етап антикорупційної реформи, який розпочався 14 жовтня 2014 р. із ухваленням Верховною Радою України всіх законів з антикорупційного пакета, поданих Кабінетом

Міністрів України і написаних спільно з громадськими експертами. Було ухвалено такі закони: “Про запобігання корупції” (передбачає комплексне реформування системи протидії корупції у відповідності до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав), “Про Національне антикорупційне бюро України” (передбачає створення спеціального правоохоронного органу, який протидіятиме кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці), “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів” (встановлює механізм виявлення фізичної особи – кінцевого вигодоодержувача юридичних осіб, а також вільного доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно), “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” (передбачає визначення комплексу першочергових заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні та формування бази для подальших антикорупційних реформ).

Звичайно активне реформування антикорупційного законодавства на сучасному етапі тягне за собою постановку нових проблем, зумовлених недосконалістю правових норм, які спрямовані на протидію корупції. Прийняті закони ще не раз стануть об’єктом критики і вчених-теоретиків, і практичних працівників, оскільки деякі їх положення є суперечливими, неточними та потребують доопрацювання. Не вдаючись у детальний аналіз прийнятих законів, зазначимо, що, наприклад, сама назва Закону України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” містить певні суперечності. З назви закону випливає, що законодавець ототожнює державну антикорупційну політику та антикорупційну стратегію. Проте, як було з’ясовано, стратегія протидії корупції виступає одним із важливих структурних елементів антикорупційної політики, одним із її напрямів, тому ототожнювати державну антикорупційну політику з антикорупційною стратегією нелогічно. Крім того, у другому розділі Закону України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” зазначено, що в Україні окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділені кілька інституцій, серед яких – Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Але Указом Президента України від 14 жовтня 2014 р. було утворено Національну раду з питань антикорупційної політики і ліквідовано Національний антикорупційний комітет.

Крім вищезазначених нормативно-правових актів, законодавча база з протидії корупції об’єднує також:

- Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 року № 2939-VI;
- Порядок підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції (постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 року № 1094);
- Порядок передачі подарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям (постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 року № 1195);
- Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування (розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 року № 642-р);
- Порядок проведення антикорупційної експертизи (наказ Міністерства юстиції України від 05 серпня 2013 року № 1608/5);
- Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції (постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 706);
- Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2013 року № 949);

– Порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції (наказ Національного агентства України з питань державної служби від 27 березня 2014 року № 40);

– План першочергових заходів з подолання корупції (розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 647-р).

Другим показником ефективності антикорупційної політики є створення і забезпечення діяльності спеціальних органів з формування та реалізації антикорупційної політики, а також з протидії корупції, розмежування між ними функцій, зон відповідальності та організація взаємодії з протидії корупції.

Щодо формування та реалізації антикорупційної політики, то сьогодні цими повноваженнями наділені Міністерство юстиції України, як спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, та Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Проте, жоден із цих органів не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на формування та реалізацію антикорупційної політики ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності. Більше того, низка функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не реалізується жодним органом держави, зокрема, проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, формування світогляду неприйняття корупції.

Відповідно до статей 5 та 6 Конвенції ООН проти корупції держави-учасниці повинні розробляти і здійснювати ефективну скоординовану політику протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи).

Ситуація повинна змінитися із введенням в дію Закону України “Про запобігання корупції” та створенням Національного агентства з питань запобігання корупції. Відповідно до закону, Національне агентство з питань запобігання корупції – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [5]. Очевидно, функції Міністерства юстиції України у цій сфері будуть передані Національному агентству з питань запобігання корупції.

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла рішення про створення Національного антикорупційного бюро України, необхідність якого обговорювалася протягом довгих років. Цей орган займатиметься попередженням, виявленням, припиненням, розслідуванням та розкриттям корупційних правопорушень, вчиненими вищими посадовими особами, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [6].

Крім того, Президент України підписав Указ про створення Національної ради з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчого органу (фактично задля виконання Антикорупційної стратегії), що свідчить про його рішучий намір сприяти реформі. Згідно з Указом, Національна рада готуватиме Президентові України пропозиції щодо визначення та вдосконалення антикорупційної стратегії, здійснюватиме системний аналіз стану запобігання і протидії корупції, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції. Крім того, завданням Національної ради є підготовка та надання Главі держави узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб’єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції [7].

За час проведення антикорупційної реформи змінилися не лише кримінально-правові та адміністративно-правові норми щодо відповідальності за корупційні діяння, але й концептуально переглянуто методи, якими держава намагається мінімізувати прояви цього ганебного явища, переорієнтувавшись із суто каральних на попереджувальні. І одним із таких інструментів, як основа для нової системи запобігання корупції, стали уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції (далі – уповноважені підрозділи), які з 1 січня 2014 р. повинні утворюватися в державних органах, органах влади АР Крим, їх апаратах, органах місцевого самоврядування та юридичних особах публічного права. Основними завданнями уповноваженого підрозділу є: підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання

корупції; надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства; участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері; проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції; проведення перевірки фактів своєчасності подання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, перевірки таких декларацій на наявність конфлікту інтересів, а також здійснення їх логічного та арифметичного контролю; здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів; здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства [8].

Наявні нині результати боротьби з корупцією, на думку вчених та практиків, підтверджують висновок про те, що репресивні заходи, які ґрунтуються на застосуванні суворих санкцій, спричиняють лише загострення цього суспільно небезпечного явища зі світового досвіду бачимо, що ефективні антикорупційні програми ґрунтуються на комплексному застосуванні примусових, запобіжних та просвітницьких процедур. Це, своєю чергою, потребує спільної участі у цьому процесі органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. Сучасні суспільні процеси є свідченням того, що в Україні набирає активності такий інститут громадянського суспільства, як громадські організації, що декларують свою антикорупційну спрямованість. Це зумовлюється демократичними процесами, які поступово відбуваються в Україні, а також невідворотною необхідністю залучення громадськості до протидії цьому антисоціальному явищу. Також необхідно наголосити на важливому значенні засобів масової інформації у протидії корупції. Останніми роками саме завдяки активній діяльності засобів масової інформації виявляються факти корупційних діянь представників влади, що становлять істотний суспільний резонанс.

Громадяни країни продемонстрували своє бажання бути активними учасниками суспільно-політичного життя та можливість здійснювати постійний контроль за діяльністю органів державної влади. З метою забезпечення реалізації права громадян на одержання інформації у сфері запобігання та протидії корупції, забезпечення відкритості, доступності та достовірності такої інформації спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики готує та оприлюднює звіт про результати проведення заходів щодо запобігання та протидії корупції. Такий звіт повинен бути оприлюднений щороку не пізніше ніж 15 квітня у друкованих засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження, на Урядовому порталі та на веб-сайті спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики [9].

Висновки. Протягом останніх років представники державної влади почали робити активні кроки на шляху протидії корупції в Україні. Дослідження обраних показників для аналізу ефективності антикорупційної політики держави дало змогу переконатися, що в Україні створені достатні законодавчі та організаційні підвалини для протидії корупції. На сьогоднішньому етапі формування та здійснення антикорупційної політики держави разом із прийняттям перспективної, довгострокової програми з протидії корупції у вигляді Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр., необхідно виконати низку завдань, які нададуть діяльності держави у сфері протидії корупції комплексності, системності та послідовності. Серед таких завдань слід виокремити:

1. Проведення аналізу та оцінки раніше здійснюваних антикорупційних заходів, визначення їх результативності та впливу на рівень корупції.

2. Окреслення пріоритетних напрямів протидії корупції.

3. Визначення заходів та ресурсів для досягнення пріоритетів, а також відповідальних структур і термінів їх виконання.

4. Встановлення системи відслідковування реалізації антикорупційних заходів.

5. Створення механізмів координації антикорупційних зусиль державних органів та інститутів.

6. Вироблення критеріїв оцінки стану корупції в країні та їх вдосконалення на основі міжнародних критеріїв.

Отже, одним із важливих чинників протидії деструктивному впливу корупції на сталий соціально-економічний розвиток держави є ефективна антикорупційна політика, яка повинна відповідати сучасним умовам розвитку держави, враховувати масштаби поширення корупції в суспільстві, зокрема і в зонах підвищеного корупційного ризику, передбачати основні напрями протидії корупції та ефективні механізми моніторингу, оцінки та звітності за результатами здійснення антикорупційних заходів.

1. *Індекс сприйняття корупції – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ti-ukraine.org>.* 2. *Заброда Д. Г. Поняття державної антикорупційної політики / Д. Г. Забрда // Право і безпека. – 2012. – № 2 (44). – С. 98–104.* 3. *Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / авт. кол.: А. М. Михненко (кер. авт. кол.), Р. П. Марчук, А. М. Мудров та ін.; за ред. проф. А. М. Михненка. – К.: НАДУ, 2010. – 360 с.* 4. *Кушнар'єв І. В. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики / І. В. Кушнар'єв // Право і безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 177–181.* 5. *Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (введення в дію відбудеться 26.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.* 6. *Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. №1698-VII (набрання чинності відбудеться 25.01.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.* 7. *Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.* 8. *Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.* 9. *Порядок підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 року № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.*