

УДК 342.59

DOI 10.32755/sjlaw.2022.01.074

Шумна Л. П.,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-7708-296X

Дудченко О. С.,

доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри політології, права та філософії, Ніжинський державний університет ім. Миколи Гоголя, м. Ніжин, Україна
ORCID: 0000-0002-3537-2694

Маслова Л. А.,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-9854-4561

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАД ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

У статті досліджено проблемні питання щодо забезпечення державної антикорупційної політики в Україні. Проаналізовано інституціональне забезпечення сфери протидії корупції, що характеризується ухваленням нової нормативно-правової бази та колом суб'єктів, які опікуються питаннями запобігання та протидії корупції в державі. Обґрунтовано актуальні напрями підвищення ефективності державної антикорупційної політики в контексті реалізації засад верховенства права.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, державна антикорупційна політика, запобігання та протидія корупції, корупція, політична корупція.

Постановка проблеми. Зростання рівня корупції в Україні перетворилось на одну з реальних загроз національній безпеці. Ситуація, що склалася, стримує не лише економічний розвиток і демократичні перетворення в державі, а й зумовлює деформацію духовних цінностей, моральних норм та є проявом моральної і духовної деградації українського суспільства, що загострює системну кризу сучасного суспільного розвитку.

Реальний стан щодо забезпечення ефективної державної антикорупційної політики залежить насамперед від політичної

волі, а також наявності дієвих організаційно-правового та превентивного механізмів, стратегічного планування при формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, участі у відповідному процесі громадянського суспільства.

Є всі підстави стверджувати, що забезпечення побудови на державному рівні ефективної системи протидії корупційним проявам має місце за умови дотримання таких чинників:

- наявність політичної волі у вищого керівництва держави щодо боротьби з корупцією, консолідація політичних еліт, їх політична нейтральність під час ухвалення державних рішень;

- прозорість діяльності органів державної влади, наділених функціями щодо запобігання та протидії корупції, системність та координація всіх гілок влади, укомплектування їх професіоналами високого рівня;

- забезпечення середньострокового й довгострокового планування антикорупційної політики держави та постійне уточнення пріоритетів;

- імплементація міжнародних стандартів у національне законодавство і несуперечливість нормативно-правової бази;

- належний рівень забезпечення захисту прав власності;

- адекватне покарання за недотримання антикорупційного законодавства (невідворотність дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності);

- досконалість системи судоустрою, правоохоронних структур і органів національної безпеки держави;

- взаємодія громадянського суспільства та держави у формуванні й реалізації антикорупційної політики тощо.

В Україні за період незалежності були намагання забезпечити формування та реалізацію державної антикорупційної політики, але цей процес, на превеликий жаль, не супроводжувався належним дотриманням вищеперахованих умов.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальновідомо, що обґрунтування напрямів і способів розв'язання комплексної проблеми щодо підвищення ефективної антикорупційної політики постійно перебуває у центрі уваги вітчизняних учених та фахівців, а також міжнародних експертів [1, 3, 9–15], котрі стверджують, що відповідне питання є наріжним каменем як

внутрішньої, так і зовнішньої політики кожної демократичної країни, яка прагне мінімізувати корупцію і забезпечити сталий розвиток.

Теоретичні дослідження в напрямку протидії корупції переважно спрямовані на діяльність та правові основи функціонування громадських організацій, організаційну побудову недержавного сектора, підвищення ефективності правоохоронної діяльності, пов'язаної з антикорупційними заходами. Незважаючи на значний інтерес серед теоретиків з права та державного управління до визначеної проблеми, залишаються актуальними питання формування нових принципів і підходів щодо запобігання корупційним проявам та вдосконалення ефективності державної антикорупційної політики в Україні.

Мета статті – визначення проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням ефективної державної антикорупційної політики в Україні та вироблення пропозицій стосовно вдосконалення правового механізму у відповідній сфері.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення ефективної антикорупційної політики на засадах верховенства права є однією з актуальних проблем державного управління. Тому вкрай важливими є побудова відповідної інституційної системи та ефективної державної політики, що має відповідати міжнародним стандартам, урахувати національні особливості правової системи у відповідній сфері суспільних відносин.

На переконання науковців, функція боротьби зі злочинністю (ширше – охорони правового порядку) охоплювала і боротьбу з корупцією, проте нині антикорупційна політика має стати самостійною функцією держави. Це необхідно навіть у тих державах, де існує відносно низький рівень корупції, і вже тим більше в транзитних країнах, які проводять економічні реформи після багаторічної відсутності права приватної власності і конкурентного середовища [1].

Сьогодні демонструє, що Україна поступово виконує зобов'язання з удосконалення правового механізму у сфері державної антикорупційної політики шляхом наближення національного законодавства до загальноприйнятих вимог міжнародного права [2, 4, 6–8].

Нині основним законодавчим актом щодо протидії корупції є ухвалений у новій редакції 2014 року Закон України «Про запобігання корупції», який встановлює правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції, правила формування та реалізації антикорупційної політики, порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів та інші нормативи стосовно запобігання й боротьби з корупційними злочинами [2].

Нові законодавчі ініціативи, підтримані Верховною Радою України впродовж останніх семи років, були покликані сприяти підвищенню ефективності державної антикорупційної політики. З одного боку, запроваджується нове антикорупційне законодавство: окрім основного закону, ухвалено ряд важливих документів і внесено низку змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів України [3].

Разом з цим на період з 2014 по 2017 роки було затверджено Антикорупційну стратегію, що визначала засади антикорупційної політики, та Державну програму з реалізації антикорупційних заходів в Україні на відповідний період [5].

Слід зазначити, що відповідні законодавчі нововведення розширили коло суб'єктів у сфері протидії та запобігання корупції на державному рівні. Новостворені спеціально уповноважені органи, серед яких Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Державне бюро розслідувань, інші правоохоронні органи, наділені широкими функціями і повноваженнями стосовно протидії та боротьби з корупцією.

Крім того, згідно із законодавством на стратегічному рівні управління відповідними повноваженнями у сфері провадження антикорупційної політики наділені Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Під час реформування відповідної сфери здійснено перерозподіл владних пов-

новажень між суб'єктами державної влади у формуванні та реалізації антикорупційної політики, де право визначення головних пріоритетів в антикорупційній сфері перейшло від Президента до уряду.

Проте, незважаючи на масштабні реформи відповідної сфери в Україні, які стосувалися кардинальних змін організаційно-правової бази для запобігання, протидії та боротьби з корупцією, індикатори ефективності антикорупційної політики залишаються невтішними, про що свідчать такі дані.

Станом на 2017 рік Україна займала найнижчі позиції з-поміж усіх країн-учасниць дослідження ЕУ. Постійний представник Міжнародного валютного фонду в Україні Й. Люнгман оцінив втрати України від корупції в 2% ВВП. Про це він повідомив на Ukrainian Investment Forum («Українські новини», 3 листопада 2017 р.) [9, с. 62].

За даними міжнародних експертних груп, корупція та хабарництво у 2018 році належали до «топ» п'яти видів економічних злочинів і шахрайств з показниками 56 та 73 % відповідно. Такі дані засвідчують, що Україна перебуває лише на перехідному етапі подолання корупції [10].

Загальний рівень сприйняття корупції в Україні залишається високим, про що свідчать дані міжнародної організації «Transparency International», відповідно до яких цей показник 2020 року залишався високим (за індексом сприйняття корупції Україна посіла 117 місце серед 180 країн, набравши 33 бали зі 100 можливих) [11].

Досліджуючи проблеми, пов'язані з підвищенням ефективності державної антикорупційної політики, варто врахувати, що найбільш імовірно на її стан і перспективи негативно впливають конфліктність та неузгодженість у діях органів державної влади в процесі стратегічного планування політики й відсутність системності в роботі органів влади щодо виконання ухвалених рішень.

Доречно зазначає В. Галуцько, що антикорупційна політика України має стати постійною складовою частиною державної політики. Антикорупційні заходи повинні мати цілісну узгоджену систему правових, організаційних, управлінських захо-

дів, 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 [12, с. 88].

Українська влада вжила ряд заходів щодо вдосконалення законодавства з антикорупційної діяльності, проте нині постає необхідність забезпечення його практичної реалізації та виправлення недоліків відносно спеціалізованих органів, які провадять діяльність у сфері протидії та запобігання корупції. Однак, мабуть, найбільш складним питанням є те, що на державному рівні відсутнє чітке стратегічне й консолідоване бачення сутнісного розуміння процесів з формування антикорупційної політики.

Строк дії Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки завершився, а законодавчої ініціативи щодо нового стратегічного документа на середньострокову перспективу, який мав би визначати вектори державної антикорупційної політики, не ухвалено.

Варто погодитися з дослідниками, які стверджують, що 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 [13, с. 153].

Крім того, виникає питання стосовно статусу антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії). Антикорупційна стратегія, яка затверджується законом України, повинна мати статус «національної». При цьому 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». Ст. 20 «Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики» свідчить, що законодавець вважає, що Антикорупційна стратегія має не лише державний характер, а й 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» [14, с. 41].

Також слід констатувати, що основний антикорупційний закон нашої держави не містить положень, які б визначали принципи й загальні вимоги підготовки «Антикорупційної стратегії», що є суттєвим недоліком законодавства, яке покликане забезпечувати правове регулювання відповідної політики.

Залишається актуальною проблема раціоналізації діяльності й 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 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 [15, с. 85].

Варто зазначити, що законодавча ситуація навколо антикорупційних механізмів, зокрема на прикладі рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020, призвела до конституційної кризи та інституційної диспропорції з боку органів державної влади стосовно консолідованого бачення, сутнісного розуміння процесів з формування та реалізації антикорупційної політики.

Висновки. З метою реалізації засад верховенства права та вирішення проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням та реалізацією на законодавчому рівні ефективної державної антикорупційної політики, необхідно приділити увагу таким напрямкам.

1. Невідкладним питанням є ухвалення Антикорупційної стратегії, оскільки дія попередньої завершилася ще 2017 року. Відсутність упродовж п'яти років украї важливого стратегічного документа унеможливило системне проведення необхідних антикорупційних реформ та реалізацію секторальних заходів для запобігання корупції в найбільш вразливих сферах (податкова й митна, оборонна сфери, державний сектор економіки, судова система, земельні відносини тощо).

2. Постала необхідність формування ефективної політики у сфері протидії корупції у приватному секторі, одним із дієвих заходів якої стане ратифікація Україною Конвенції Організації еко-

номічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо боротьби з хабарництвом іноземних посадових осіб у ділових операціях.

3. Нагальним питанням є вдосконалення правового інституту щодо запобігання політичній корупції з метою здійснення ефективного державного контролю за діяльністю політичних партій, що дасть змогу забезпечити дотримання прозорих механізмів їх фінансування, визнання законності набуття фінансових ресурсів та їх цільового використання, належного звітування.

4. Відсутність дієвого механізму координації спеціально уповноважених органів із розслідування корупційних злочинів, а також їх несформованість та неукомплектованість ускладнюють належне функціонування державних структур, що опікуються питаннями запобігання та протидії корупції. Розв'язання зазначеної проблеми потребує вдосконалення переліку корупційних злочинів, визначених Кримінальним кодексом України, чітке визначення їх підслідності з метою уникнення дублюючих функцій та встановлення адекватності покарання за такі злочини відповідно до їхньої тяжкості.

5. Запровадження незалежної зовнішньої антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів України як інструменту виявлення корупційних ризиків у законодавстві.

Це далеко не повний перелік проблемних питань, які потребують наукового обґрунтування та практичного розв'язання шляхом удосконалення організаційно-правових та превентивних механізмів. Тому в Україні постає необхідність удосконалення правового механізму в системі забезпечення ефективної державної антикорупційної політики, що сприятиме гармонізації вітчизняної правової системи з міжнародними стандартами та вдосконаленню моніторингу загроз національним інтересам, спричинених корупційними діяннями.

Список використаних джерел

1. Васільєв А. С., Чернявський С. С., Василичук В. І., Братель С. Г. Антикорупційна політика в Україні. Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2016. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_7.html (дата звернення: 20.01.2022).

2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

3. Маслова Л. А., Чоботар І. В. Напрями удосконалення національного антикорупційного законодавства. *Актуальні проблеми розвитку держави і права: історико-правовий дискурс*: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2020. С. 106–109.

4. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 20.01.2022).

7. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: міжнародний документ від 04.11.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text (дата звернення: 20.01.2022).

8. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: міжнародний документ від 27.01.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 20.01.2022).

9. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали II Міжнар.наук.-практ.конф. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 414 с.

10. Всесвітнє дослідження економічних злочинів та шахрайства 2018 року : результати опитування українських організацій. URL: <http://rwc.com.ua.pdf>. (дата звернення: 20.01.2022).

11. Індекс сприйняття корупції – 2020 (за даними Transparency International Ukraine). URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (дата звернення: 20.01.2022).

12. Галунько В. Державна політика України у сфері боротьби з корупцією. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 35. С. 86–88.

13. Прокопів Б. В. Стан та шляхи вдосконалення реалізації антикорупційної політики України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 1. С. 152–156.

14. Лупало О. А., Ященко Т. О. Порядок формування антикорупційної політики в Україні: нотатки до наукової дискусії. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 72. С. 38–45.

15. Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні підходи до проблеми реформування антикорупційних державних органів в Україні. *Вчені записки університету «КРОК»*. 2019. № 2. С. 85–93.

Shumna L.

Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Department of State and Law Theory and History, Constitutional Law, Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine

ORCID: 0000-0002-7708-296X

Dudchenko O.

Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Political Science, Law and Philosophy, Nizhyn Mykola Gogol State University, Nizhyn, Ukraine

ORCID: 0000-0002-3537-2694

Maslova L.

Ph.D. in Public Administration, Head of the Department of State and Law Theory and History, Constitutional Law, Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine

ORCID: 0000-0002-9854-4561

SOME ISSUES OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE IN THE SCOPE OF IMPLEMENTING THE RULE OF LAW

The problematic issues of ensuring on state anti-corruption policy in Ukraine are researched in the article. The current areas of anti-corruption are justified. This scientific task is solved on the basis of a comprehensive analysis of the results of theoretical research and national legislation concerning corruption prevention. In particular, uncertainties and contradictions caused by corruption factors that pose a threat to the national security of Ukraine and exacerbate the systemic crisis of modern social development are clarified. The institutional support is analyzed in the sphere of anti-corruption, which is characterized by the adoption of a new legal framework and the range of entities that care for the prevention and combating corruption in the state. The conditions for ensuring the construction of an effective system for combating corruption at the state level are detailed. Today it is proved that the real result of anti-corruption policy is much lower than it was expected, as it is indicated by existing of a set of systemic problems. In order to implement the state anti-corruption policy effectively, directions for its improvement are proposed. Specifically they are the following: the introduction of a legal institution in order to prevent political corruption; the need to ratify the Organization for Economic Cooperation and Development Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions; improving the list of corruption crimes and establishing the adequacy of punishment for such crimes in accordance with their severity; introduction of effective mechanisms of external and internal state financial control and audit over the spending of budget funds.

Key words: anti-corruption legislation, state anti-corruption policy, prevention and combating corruption, corruption, political corruption.

References

1. Vasiliev, A. S., Cherniavskiy, S. S., Vasylynychuk, V. I. and Bratel, S. H. (2016), *Anti-corruption policy in Ukraine*, Kyiv, National Academy

of Internal Affairs, available at: https://arm.naiou.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_7.html (accessed 20 January 2022).

2. Ukraine (2014), *On Prevention of Corruption*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

3. Maslova, L. A. , Chobotar, I. V. (2020). “The directions for improving national anti-corruption legislation”, *Current issues of state and low development: historian-legal discourse. Nizhyn. NDU named after Gogol*. pp. 106–109.

4. Ukraine (2014), *On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

5. Ukraine (2014), *On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy) for 2014-2017*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

6. United Nations (2003), *United Nations Convention against Corruption*: Convention.

7. Council of Europe (1999), *Civil Law Convention on Corruption*: Convention.

8. Council of Europe (1999), *Criminal Law Convention on Corruption*: Convention.

9. *Implementation of State Anti-Corruption Policy in International Dimension*: proceedings of II International Scientific and Practical Conference (2017), Kyiv, National Academy of Internal Affairs.

10. *World Survey of Economic Crimes and Fraud 2018: Results of a Survey of Ukrainian Organizations* (2018), available at: <http://pwc.com.ua.pdf>. (accessed 20 January 2022).

11. *Corruption Perceptions Index - 2020* (according to Transparency International Ukraine) (2020), available at: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (accessed 20 January 2022).

12. Halunko, V. (2015), “State policy of Ukraine in the field of anti-corruption”, *Scientific Uzhhorod National University Herald*, No. 35, pp. 86–88.

13. Prokopiv, B. V. (2019), “ Status and ways to improve the implementation of Ukraine's anti-corruption policy”, *Current Issues of Jurisprudence*, Issue 1. pp. 152–156.

14. Lupalo, O. A. and Yashchenko, T. O. (2020), “The order of formation of anti-corruption policy in Ukraine: notes to the scientific discussion”, *Journal of Eastern European Law*, No. 72, pp. 38–45.

15. Parkhomenko-Kutsevil, O. I. (2019), Modern approaches to the problem of reforming anti-corruption state bodies in Ukraine, *Scientific Notes of “KROK” University*, No. 2, pp. 85–93.