

Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

УДК 342.951:351.82

Приходько Андрій Анатолійович

*кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права*

Приходько Андрей Анатольевич

*кандидат юридических наук, докторант
Научно-исследовательского института публичного права*

Prikhodko Andrey

Candidate of Law, Doctoral Student

Public Law Research Institute

ORCID: 0000-0002-2782-3256

**АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ: ПЕРЕГЛЯД ЕФЕКТИВНОСТІ В
УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ
АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ: ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ В
УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ
ANTI-CORRUPTION MEASURES: OVERVIEW EFFICIENCY IN
TERMS OF EUROPEAN INTEGRATION**

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу ефективності антикорупційних заходів України. Обрана до аналізу тематика не є новою не тільки для адміністративної науки, а й для інших галузевих різновидів юридичної. Однак, більшість вчених розглядає дане питання у певній площині – з погляду потреб свого наукового дослідження. У випадку автора така необхідність обумовлена євроінтеграційними процесами.*

Стверджується, що станом на початок дві тисячі двадцятого року вкрай актуальним є розробка та якнайшвидше впровадження системи

ефективних антикорупційних заходів, які відповідають сучасним викликам того становища, в якому опинилась наша держава. Із зазначеного сформовано мету дослідження – розкрити систему дієвих антикорупційних заходів, які відповідають європейським стандартам та є необхідними для запровадження (модифікування) в Україні.

Проведене дослідження переконливо свідчить, що розроблена та чинна система антикорупційних заходів – це сукупна репрезентація ставлення держави до корупційних проявів на її території, а також за її межами у рамках транскордонної співпраці. В Україні назріли глобальні адміністративні реформи. І це не просто нормативно зафіксований перелік плану дій уповноважених суб'єктів – це системна зміна усього державного апарату управління суспільством, переосмислення ролі держави і соціуму та їх взаємодії, а також закладення фундаменту трансформацій глобального характеру у площині публічно-приватного та транскордонного партнерства.

Прозорість, підзвітність, доброчесність – три «кити» антикорупційної політики. Це основні принципи, які неухильно мають бути дотриманні задля зменшення корупційних проявів як у публічному, так і в приватному секторах. На жаль, кожен із них не може похизуватись позитивними здобутками їх дотримання. Відповідно, сучасний стан антикорупційної політики та заходів її реалізації є вкрай незадовільним.

Окремо відзначено, що для України домінування саме профілактичних антикорупційних заходів є невиправданим, оскільки наша держава не може в силу свого хиткого становища побороти корупційні прояви без репресивних заходів. Тільки дуалістична природа антикорупційної діяльності публічної адміністрації матиме позитивний відклик.

Ключові слова: *антикорупційні заходи, викорінення корупційних проявів, євроінтеграція, запобігання, корупція, протидія.*

Аннотация. *Статья посвящена анализу эффективности антикоррупционных мер Украины. Выбранная к анализу тематика не является новой не только для административной науки, но и для других отраслевых разновидностей юридической. Однако, большинство ученых рассматривает этот вопрос в определенной плоскости – с точки зрения потребностей своего научного исследования. В случае автора такая необходимость обусловлена евроинтеграционными процессами.*

Утверждается, что на начало две тысячи двадцатого года крайне актуальным является разработка и скорейшее внедрение системы эффективных антикоррупционных мер, соответствующих современным вызовам того положения, в котором оказалась наша страна. Из указанного сформировано цель исследования.

Проведенное исследование убедительно свидетельствует, что разработанная и действующая система антикоррупционных мер – это совокупная репрезентация отношения государства к коррупционным проявлениям на ее территории, а также за ее пределами в рамках трансграничного сотрудничества. В Украине назрели глобальные административные реформы. И это не просто нормативно зафиксирован перечень плана действий уполномоченных субъектов – это системное изменение всего государственного аппарата управления обществом, переосмысления роли государства и социума и их взаимодействия, а также закладка фундамента трансформаций глобального характера в плоскости публично-частного и трансграничного партнерства.

Прозрачность, подотчетность, добропорядочность – три «кита» антикоррупционной политики. Это основные принципы, которые неуклонно должны быть в соблюдении для уменьшения коррупционных проявлений как в публичном, так и в частном секторах. К сожалению, каждый из них не может похвастаться положительными достижениями их соблюдения. Соответственно, современное состояние

антикоррупционной политики и мер ее реализации является крайне неудовлетворительным.

Отдельно отмечено, что для Украины доминирование именно профилактических антикоррупционных мер является неоправданным, поскольку наше государство не может в силу своего шаткого положения побороть коррупционные проявления без репрессивных мер. Только дуалистическая природа антикоррупционной деятельности публичной администрации окажет положительный отклик.

Ключевые слова: *антикоррупционные меры, евроинтеграция, искоренение коррупционных проявлений, коррупция, предотвращения, противодействие.*

Summary. *The article devoted to analysis effectiveness of anti-corruption measures in Ukraine. The topic chosen for the analysis is not only new to administrative science, but also to other branches of law. However, most scholars consider this issue in a particular plane – in terms of needs their scientific research. In the case of author, this need is due by European integration processes.*

Stated that, as beginning of two thousand and twentieth year, it is extremely urgent to develop and implement as soon as possible a system of effective anti-corruption measures that respond to the current challenges of the situation in which our country has found itself. From the aforementioned, the purpose of study is to open up a system of effective anti-corruption measures that meet European standards and are necessary for implementation (modification) in Ukraine.

The conducted research convincingly shows that developed and current system of anti-corruption measures is a comprehensive representation of the state's attitude to corruption manifestations in its territory, as well as beyond its borders in the framework of cross-border cooperation. Global administrative reforms are ripe in Ukraine. And it is not just a normatively fixed list of the plan

of actions of authorized entities – it is a systematic change of whole state apparatus of public administration, rethinking role of state and society and their interaction, as well as laying the foundation of global transformations in the field of public-private and cross-border partnership.

Transparency, accountability, integrity are the three pillars of anti-corruption policy. These are fundamental principles that must be adhered to in order to reduce corruption in both the public and private sectors. Unfortunately, each of them cannot boast of positive achievements of their observance. Accordingly, the current state of anti-corruption policy and its implementation measures are extremely unsatisfactory.

It is separately noted that for Ukraine the dominance of preventive anti-corruption measures is unjustified, since our state cannot overcome corruption manifestations without repressive measures due to its fragile position. Only the dualistic nature of public administration's anti-corruption activities will have a positive response.

Key words: *anti-corruption measures, corruption, counteraction, eradication of corruption manifestations, European integration, prevention.*

Постановка проблеми. В Україні вже другий рік немає основного стратегічного документу у сфері запобігання та боротьби з корупцією. За таких обставин антикорупційні інституції діють розбалансовано та малоефективно, а інші державні органи та органи місцевого самоврядування – здійснюють ті антикорупційні заходи, які вважають за доцільне (на інтуїтивному рівні), або взагалі не здійснюють жодних заходів у цій сфері [1, с. 16]. У таких умовах вкрай актуальним є розробка та якнайшвидше впровадження системи ефективних антикорупційних заходів, які відповідають сучасним викликам того становища, в якому опинилась наша держава.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом обрана до аналізу тематика не є новою не тільки для адміністративної науки, а й для інших галузевих різновидів юридичної. Більшість вчених розглядає дане питання у певній площині – з погляду потреб свого наукового дослідження. До прикладу, Б. Костенко [2] розкриває особливості імплементації європейських стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство; А. Сухарина [3] аналізує думки українців щодо побутової корупції; М. Хавронюк [1] вивчає ефективність впровадження державної антикорупційної політики. Однак, ні зазначені вчені, ні інші адміністративісти, які аналізували схожу проблематику безпосередньо її не вивчали, а зосереджували свою увагу на інших, дотичних питаннях.

Формулювання цілей статті. Метою даного дослідження є розкриття системи дієвих антикорупційних заходів, які відповідають європейським стандартам та є необхідними для запровадження (модифікування) в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи положення статті 5 Конвенції ООН проти корупції [4], яка набрала чинності для України 01 січня 2010 року головними заходами для втілення антикорупційної політики є імплементація антикорупційного законодавства, а також забезпечення ефективної, координованої та прозорої системи роботи антикорупційних інституцій [5, с. 11].

Взагалі, вважаємо за необхідне наголосити, що Конвенція ООН проти корупції [4], схвалена резолюцією ООН 58/4 в жовтні 2003 року, є збалансованим, сильним й прагматичним документом, що створив основу для ефективних дій і міжнародного співробітництва. Вона містить цілу низку стандартів, заходів і норм, які можуть застосовуватися усіма країнами в цілях укріплення їх правових режимів боротьби з корупцією. Вона містить заклик до вжиття профілактичних та законодавчих заходів, в результаті яких найбільш поширені форми корупції як в державному, так і в приватному секторах були б віднесені до категорії карних злочинів [2, с. 14].

Однак, слід уточнити, що для України, на наш погляд, домінування саме профілактичних антикорупційних заходів є не виправданим, оскільки наша держава не може в силу свого хиткого становища побороти корупційні прояви без репресивних заходів. Ми переконані, що тільки дуалістична природа антикорупційної діяльності публічної адміністрації матиме позитивний відклик.

Для нашої країни існує шість особливо важливих аспектів, які рівною мірою мають ключове значення для подолання повсюдної корупції в Україні. З корупцією можна ефективно впоратися шляхом забезпечення: 1) такої організації держави, яка забезпечувала б систему стримувань і противаг шляхом поділу та блокування повноважень; 2) професійної етики в державному секторі; 3) незалежності судової влади; 4) свободи та плюралізму преси, як четвертої влади; 5) деконцентрації економічної влади та її впливу на політику; й 6) активного громадянського суспільства, розвиток якого, проте, значною мірою залежить від попередніх аспектів [6].

При цьому розвиток демократії та верховенства права в Україні та скорочення системної корупції можливі тільки в разі строгого дотримання всіх цих шести умов. Це має особливе значення для економіки, оскільки корупція знижує потенціал зростання внаслідок нераціонального розподілу ресурсів. Це не означає, що в ЄС також не існує серйозних проблем з корупцією; зовсім навпаки, по-перше, тому, що корупція завжди існує там, де є гроші, а гроші та влада йдуть у парі. Однак важливо, щоб пов'язані з корупцією злочини могли виявлятися вільною пресою, розслідуватися незалежними прокурорами, а злочинцям виносився вирок незалежними суддями. За наявності цих шести елементів можна як мінімум стримувати системну корупцію, яка впливає на повсякденне життя всього населення [6].

Для реалізації зазначеного необхідні глобальні адміністративні реформи. І це не просто нормативно зафіксований перелік плану дій уповноважених суб'єктів – це системна зміна усього державного апарату

управління суспільством, переосмислення ролі держави і соціуму та їх взаємодії, а також закладення фундаменту трансформацій глобального характеру у площині публічно-приватного та транскордонного партнерства.

Прозорість, підзвітність, доброчесність – три «кити» антикорупційної політики. Це основні принципи, які неухильно мають бути дотриманні задля зменшення корупційних проявів як у публічному, так і в приватному секторах. На жаль, кожен із них не може похизуватись позитивними здобутками їх дотримання.

Такий висновок буде логічним, якщо ознайомитись із результатами Національного антикорупційного опитування, проведеного Програмою сприяння громадській активності «Долучайся!» за підтримки USAID, де на думку опитаних, саме корупція є однією з трьох найбільших проблем в Україні, при чому, саме політична корупція на найвищому рівні становить найбільшу загрозу: про це заявили 92,5% громадян. Побутова корупція, з якою респонденти стикаються у повсякденному житті, розглядається як менш серйозна проблема (81,6%). Корупцію в бізнес-середовищі вважають серйозною проблемою 72,4% респондентів [5; 7].

Відповідно, в Україні прозорість, підзвітність та доброчесність є нормативно зафіксованими принципами належного врядування країною, однак – вони не діють. Це гасла на папері.

Проте, це і не дивно, адже у чистому вигляді, вони охоплюють ідеї, що суперечать зловживанню владою. Ці ідеї включають відкритість, чуйність, відповідальність, дисципліну та етику. Окремим їх складником є право голосу народу та активна участь громадськості у різноманітних державотворчих процесах.

При цьому прозорість може призвести до підзвітності, якщо посадові особи за власними морально-етичними переконаннями будуть усвідомлювати відповідальність за свою поведінку не шляхом страху кримінально-карного покарання (який, до речі, в Україні також відсутній,

оскільки і судова система, і прокуратура є корумпованими), а опираючись на суспільно визнані норми моралі.

Відповідно, які сучасні антикорупційні заходи реалізуються державою в особі уповноважених нею представників? Логічно, що ті, які передбачені чинним законодавством. У зв'язку з тим, що Положення проекту Антикорупційної стратегії, так і залишився протягом 2018 року нерозглянутим Верховною Радою України, внаслідок спливу значного часу з моменту його подання до Парламенту, логічним буде висновок, що основні антикорупційні заходи, які виконуються сьогодні – ті, яких не вдалося здійснити за період дії Антикорупційної стратегії 2014–2017 років, та заходи Програми з її реалізації, що залишилися невиконаними [5].

Як бачимо, сучасний стан антикорупційної політики та заходів її реалізації є вкрай незадовільним. Серед нагального вважаємо необхідним:

– у сфері протидії політичній корупції – посилення діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції – 1) забезпечення ефективної його діяльності шляхом зміни моделі цього органу і посилення його інституційної спроможності; 2) забезпечення дієвості заходів, спрямованих на отримання повних, об'єктивних та достовірних даних щодо стану корупції в Україні; 3) забезпечення ефективного функціонування уповноважених осіб (уповноважених підрозділів) з питань запобігання та виявлення корупції; 4) удосконалення законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; 5) підвищення рівня оперативності та ефективності виявлення фактів порушення вимог законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 6) однакове тлумачення і застосування законодавства правозастосовними органами; 7) підвищення рівня знань вимог законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, формування навичок щодо правильної поведінки у різних життєвих

ситуаціях; 8) забезпечення належного правового регулювання захисту викривачів відповідно до міжнародних стандартів; 9) забезпечення спроможності Національного агентства з питань запобігання корупції та інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції гарантувати державний захист викривачів [8].

– у сфері подолання побутової корупції: 1) проведення інформаційної кампанії з роз'яснення суті корупції та того, що не є корупцією (прикладом хорошого втілення інформаційної кампанії є промоція системи публічних закупівель Prozorro), особливо у східних та центральних регіонах; 2) показ успішних кейсів реформ, внаслідок яких зникла або була мінімізована корупція на прикладах звичайного індивіда, з обов'язковою локалізацією в населених пунктах різних регіонів держави; 3) відкрите висвітлення судових процесів над підозрюваними, яким інкримінують серйозні корупційні злочини [3].

– в бізнес-середовищі: 1) на державному рівні: залучення бізнесу до політик подолання корупції, підтримка цих політик вищим керівництвом держави, пошук нової еліти, яка може ці політики реалізувати на практиці; 2) на рівні бізнес-середовища: прийняття внутрішньої корпоративної політики на рівні окремої компанії, програми комплаєнс, запровадження системи внутрішнього контролю, спеціальної посади в компанії з протидії корупції, формування культури неприйняття корупції всередині компанії на рівні топ-менеджерів та інших співробітників; 3) на рівні асоціацій: спільне просування антикорупційних принципів ведення бізнесу та відстоювання своїх інтересів [9, с. 7].

Висновки та перспективи. Проведене дослідження переконливо свідчить, що розроблена та чинна система антикорупційних заходів – це сукупна репрезентація ставлення держави до корупційних проявів на її території, а також за її межами у рамках транскордонної співпраці.

Наміри України щодо викорінення корупції є подвійними. Щонайменше у правлячої еліти та окремих представників політичної волі. З однієї сторони – із екранів телевізора, друкованих та електронних ЗМІ можновладцями активно пропогандується нульова толерантність до будь-яких проявів зловживання владою, а з іншої – таке ж активне її використання у власних цілях.

Реформації які вимагає Європейський союз від України в рамках інтеграції є суспільно-необхідними та бажаними з боку соціуму. Однак, без суцільної перебудови апарату державної влади та зміни менталітетного й стереотипного мислення українців про необхідність вручення дарунку за вчинення на їх користь адміністративної дії, – корупція активно процвітатиме. Відповідно, омріяне членство в Європейському союзі й надалі буде відтерміновуватися.

Література

1. Хавронюк М.І. Проект альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. К., 2019. 359 с.
2. Костенко Б. О. Імплементация європейських стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство: навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 60 с.
3. Сухарина А. Побутова корупція: що про неї думають українці. Громадська думка. №31. 2017. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/10747785215b322e17c5f599.88913792.pdf>
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Офіц. вісник України, 2006 року. № 44. С. 10. ст. 2938.
5. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 29 березня 2019. № 885. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>

6. Внутрішній звіт про антикорупційні заходи в Європі: сфери діяльності, досвід, інструменти. EESC. 2016. URL: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/reportcorruption_ukr.pdf
7. Кожна третя українка/ець готові долучитися до організованої протидії корупції. Фонд демократичної ініціативи. 2019. URL: <https://dif.org.ua/article/kozhna-tretya-ukrainkaets-gotovi-doluchitися-do-organizovanoi-protidii-koruptsii>
8. Які заходи боротьби з корупцією треба запровадити у наступні 5 років? Реанімаційний Пакет Реформ. 2019. URL: <https://rpr.org.ua/news/yakizakhody-borot-by-z-koruptsiieiu-treba-zaprovadyty-u-nastupni-5-rokiv/>
9. Аналітична довідка «Боротьба з корупцією. Роль бізнесу в Україні». К.: ТОВ «Фарбований лист», 2011. 51 с.

References

1. Khavronyuk M.I. Proekt al'ternatyvnoho zvituz otsinky efektyvnostivprovadzhennya derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky. K., 2019. 359 s.
2. Kostenko B. O. Implementatsiya yevropeys'kykh standartiv zapobihannya ta borot'by z koruptsiyeyu v natsional'ne zakonodavstvo: navch.-metod. materialy. K. : NADU, 2013. 60 s.
3. Sukharyna A. Pobutova koruptsiya: shcho pro neyi dumayut' ukrayintsi. Hromads'ka dumka. №31. 2017. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/10747785215b322e17c5f599.88913792.pdf>
4. Konventsiya Orhanizatsiyi Ob"yednanykh Natsiy proty koruptsiyi vid 31 zhovtnya 2003 roku. Ofits. visnyk Ukrayiny, 2006 roku. № 44. S. 10. st. 2938.
5. Natsional'na dopovid' shchodo realizatsiyi zasad antykoruptsiynoyi polityky u 2018 rotsi: Rishennya Natsional'noho ahent'stva z pytan' zapobihannya koruptsiyi 29 bereznya 2019. № 885. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>

6. Vnutrishniy zvit pro antykoruptsiyni zakhody v Yevropi: sfery diyal'nosti, dosvid, instrumenty. EESC. 2016. URL: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/reportcorruption_ukr.pdf
7. Kozhna tretya ukrayinka/ets' hotovi doluchytysya do orhanizovanoyi protydiy koruptsiyi. Fond demokratychnoyi initsiatyvy. 2019. URL: <https://dif.org.ua/article/kozhna-tretya-ukrainkaets-gotovi-doluchitysya-do-organizovanoi-protidii-koruptsii>
8. Yaki zakhody borot'by z koruptsiyeyu treba zaprovadyty u nastupni 5 rokiv? Reanimatsiynyy Paket Reform. 2019. URL: <https://rpr.org.ua/news/yaki-zakhody-borot-by-z-koruptsiieiu-treba-zaprovadyty-u-nastupni-5-rokiv/>
9. Analitychna dovidka «Borot'ba z koruptsiyeyu. Rol' biznesu v Ukrayini». K.: TOV «Farbovanyy lyst», 2011. 51 s.