

*Славицька А. К.,
кандидат юридичних наук,
Народний депутат України,
Верховна Рада України*

ДЕРЖАВНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОГРАМА З ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ ЯК СПОСІБ ВТІЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. У статті досліджено теоретико-прикладні характеристики Державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії як одного з способів втілення антикорупційної політики. Встановлено, що Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії є нормативно-правовим актом, що затверджується Кабінетом Міністрів України з метою реалізації положень Антикорупційної стратегії на конкретний період та включає заходи, обов'язкові для виконання державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, визначеними в якості їх виконавців. Звернуто увагу на наявність суб'єктно-змістовного підходу до формування та реалізації антикорупційної політики, який передбачає тривірневу організацію побудови: 1) перший рівень, у межах якого окреслюються засади антикорупційної політики на рівні закону про затвердження Антикорупційної стратегії; 2) другий рівень, у межах якого формується Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, що затверджується Кабінетом Міністрів України; 3) третій рівень, у межах якого затверджуються антикорупційні програми, в органах влади, юридичних особах публічного та приватного сектору.

Встановлено, що прийняття антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації є способами втілення антикорупційної політики. Плинність та розвиток суспільних відносин торкаються і сфери запобігання корупції, тому зміст антикорупційної політики не є сталим. При цьому, акцентовано увагу на тому, що обрані способи втілення антикорупційної політики не втрачають свого функціонального призначення, а також можуть змістовно оновлюватись.

Виокремлено та проаналізовано основні індикатори Державної програми з виконання Антикорупційної стратегії – вимоги до порядку укладення, форми та змісту. Зазначено, що процедура прийняття Державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії є формалізованою послідовністю процедурних дій, що вчиняються уповноваженими на це суб'єктами.

Ключові слова: Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії, антикорупційна політика, антикорупційна стратегія, Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Постановка проблеми. Українське законодавство у сфері запобігання корупції перебуває на шляху становлення й адаптації міжнародних стандартів до української реальності. Остання підтверджується тим, що формується досить звужене уявлення про запобігання корупції, як-то хабарництво та зловживання службовим становищем посадовими особам орга-

нів державної влади. Попередні Антикорупційну стратегію (на 2014–2017 роки) та Державну програму з її реалізації не вдалося передусім реалізувати повною мірою через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався протягом 2014–2019 років. У зв'язку з тим, що ці програмні документи жодного разу не переглядалися та не оновлювалися, починаючи з 2016 року їх положення поступово втрачали свою актуальність. Наприкінці 2017 року завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки. Тривалий час нової антикорупційної стратегії ухвалено не було. Це призвело до розбалансованої та малоєфективної антикорупційної діяльності публічних інституцій. Прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» ознаменує потребу прийняття програми з її реалізації. Вказане підвищує актуальність обраної тематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика запобігання корупції в різних її вимірах досліджувалась вітчизняними та зарубіжними науковцями, а саме: Д.В. Гудковим, О.Р. Дашковською, І.А. Дьоміним, С.А. Задорожнім, Т.О. Коломісць, Я.І. Масловою, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабаровою, М.І. Хавронюком, О.П. Хамходерою та рядом інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено сфері запобігання корупції, питання детермінації ознак Державної програми з виконання Антикорупційної стратегії потребують уточнення та узагальнення.

Мета статті – дослідити правову проблематику теоретико-прикладних характеристик Державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії як одного з способів втілення антикорупційної політики.

Виклад основного змісту. З прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» [1] в Україні сформовано суб'єктно-змістовний підхід до формування та реалізації антикорупційної політики, який передбачає тривірневу організацію побудови:

1) перший рівень, у межах якого окреслюються засади антикорупційної політики на рівні закону про затвердження Антикорупційної стратегії;

2) другий рівень, у межах якого формується Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, що затверджується Кабінетом Міністрів України;

3) третій рівень, у межах якого затверджуються антикорупційні програми, в органах влади, юридичних особах публічного та приватного сектору.

Для досягнення цілей цього дослідження звернемо увагу на значення Державної програми з виконання Антикорупційної

стратегії. Загалом, її доцільно визначити як нормативно-правовий акт, що затверджується Кабінетом Міністрів України з метою реалізації положень Антикорупційної стратегії на конкретний період та включає заходи, обов'язкові для виконання державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, визначеними в якості їх виконавців.

Ретроспектива правового регулювання втілення нормативно задекларованих антикорупційних стратегій, потребує звернення уваги на Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки». Вказаний документ визначав міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення його виконання, на яких покладалася обов'язок подавати Національному агентству з питань запобігання корупції щороку (в термін до 15 лютого, 15 квітня, 15 липня і 15 жовтня) інформацію про стан виконання поставлених завдань [2]. Заходи, яких визначено у Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки, функціонально були спрямовані на:

1) формування та реалізація державної антикорупційної політики; створення системи запобігання корупційним проявам на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики, періодичний перегляд та забезпечення відповідності актуальним корупційним викликам і загрозам;

2) забезпечення доброчесності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів (етичні стандарти, запобігання конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру, антикорупційні програми, викриття корупції, доступ до інформації тощо) та створення інституціонального забезпечення їх дотримання;

3) ефективне виявлення та розслідування корупційних злочинів, конфіскація майна, яке було предметом злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, забезпечення невідворотності покарання за вчинення корупційних злочинів;

4) формування в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, перетворення громадян на ключового носія політичної волі у сфері подолання корупції [2].

Відповідно до Аналітичного звіту про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії наголошено, що найбільш якісно та повноцінно здійснювалися заходи, які, окрім Антикорупційної стратегії, були включені до вимог Плану дій з 11 лібералізації візового режиму з ЄС та до вимог МВФ [3]. З огляду на зазначене, відзначалось, що певна частина невиконаних заходів, після оцінки їхньої актуальності, без сумніву повинна перейти і до наступної Антикорупційної стратегії [с. 5, 4].

Прийняття оновленої антикорупційної стратегії відповідно до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» зумовило необхідність розробки відповідної державної програми з її реалізації [5]. При цьому, слід враховувати, що прийняття антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації є способами втілення антикорупційної політики. Плинність та розвиток суспільних відносин торкаються і сфери запобігання корупції, тому зміст антикорупційної політики не є сталим. При цьому, обрані способи

втілення антикорупційної політики не втрачають свого функціонального призначення, а також мають змістовно оновлюватись.

Основними індикаторами Державної програми з виконання Антикорупційної стратегії є вимоги до: а) процедури прийняття; б) форми; в) змісту.

Процедура, як загальносоціальне явище, виступає інструментом регулювання відносин між людьми в різних сферах життя. Процедурні механізми є характерними для нормативного регулювання взагалі. Відповідно реалізація практично усіх різновидів соціальних норм потребує процедур і процедурних норм. Процедура особливо є властивою тим соціальним нормам, яким притаманна ознака формальної визначеності, що діє за умови чіткої фіксації і знакового зовнішнього оформлення, тобто юридичним нормам [6]. Процедура прийняття Державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії є формалізованою послідовністю процедурних дій, що вчиняються уповноваженими на це суб'єктами. Первинно має бути сформовано проект державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії Національним агентством з питань запобігання корупції, який попередньо підлягає громадському обговоренню [7], а потім внесенню на розгляд Кабінету Міністрів України [1]. У структурі Національного агентства з питань запобігання корупції утворюється координаційна робоча група з питань антикорупційної політики, яка є консультативно-дорадчим органом, співголовами якої за посадами є Голова Національного агентства та Міністр Кабінету Міністрів України. Основними завданнями цього консультативно-дорадчого органу є сприяння координації дій органів державної влади щодо реалізації Антикорупційної стратегії і виконання заходів державної антикорупційної програми з її виконання, підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики (у тому числі щодо удосконалення нормативно-правової бази).

Можна констатувати наявний дуалістичний зв'язок між ефективністю державної програми з виконання антикорупційної стратегії та її сталістю. Відтак, за умови низької ефективності реалізації антикорупційної стратегії, може бути внесено зміни й до програми її виконання. Законом України «Про Національне агентство з питань запобігання корупції» встановлено, що Національне агентство має право ініціювати перегляд державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії за результатами моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії. Але, будь-яке внесення змін до державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії без проведення їх громадського обговорення та погодження з Національним агентством не допускається.

Щодо форми Державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, то вона затверджується у вигляді Постанови Кабінету Міністрів, а тому за загальним правилом, вона вважатиметься прийнятою, коли за неї проголошує більшість посадового складу Кабінету Міністрів України, а набуде чинності з моменту її оприлюднення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, що здійснюється у встановленому порядку тощо [8].

Змістовно Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії повинна, зокрема, містити інформацію щодо:

- номеру, найменування та змісту заходу;
- показників виконання заходу;

строків виконання заходу;
виконавців заходу;
джерел та обсягів фінансових ресурсів, необхідних для виконання заходу [1].

До прикладу, Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки містила такі відомості щодо окремого заходу:

1) захід – забезпечення виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) в частині встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній, запровадження прямого державного фінансування діяльності політичних партій;

2) зміст заходу, крім іншого, включав: розроблення відповідного проекту закону, забезпечення проведення міжнародної експертизи проекту закону, забезпечення громадського обговорення проекту закону та його доопрацювання тощо;

3) щодо кожної змістовної складової окремого заходу зазначались: суб'єкт виконання, строки, форма виконання та необхідні фінансові ресурси [2].

Таким чином, на першому етапі необхідно встановити захід Державної програми з виконання антикорупційної стратегії, на другому – змістовні складові заходу, до яких уже необхідно визначити всі інші складові (типу, суб'єкта виконання, термінів і т.д.).

Зазначимо, що нормативно встановлено алгоритм персональної відповідальності за забезпечення виконання заходів державної антикорупційної програми керівника (особа, яка виконує його обов'язки) державного органу, органу місцевого самоврядування або іншого суб'єкта, визначеного виконавцем заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії [1].

Підсумовуючи, приходимо до висновку, що Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії є тим способом втілення антикорупційної політики, який є обов'язковим до виконання та оновлення. Вона є нормативно-правовим актом, що затверджується Кабінетом Міністрів України з метою реалізації положень Антикорупційної стратегії на конкретний період та включає заходи, обов'язкові для виконання державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, визначеними в якості їх виконавців. Виходячи з суб'єктно-змістовного підходу до формування та реалізації антикорупційної політики, зазначено, що вона формується на другому рівні. Доцільним є подальше дослідження місця антикорупційних програм в органах влади, юридичних особах публічного та приватного сектору як способу втілення антикорупційної політики.

Література:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
2. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF#n18> (дата звернення: 10.11.2022).
3. Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та проблеми: Аналітичне дослідження / А. Марчук., О. Нестеренко. – К., 2017. – С. 25. URL: <http://shtab.net/wp-content/uploads/2017/03/aas.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).

4. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/2.1.-Assessment-Implem-UKR-1-2014-2017.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).
5. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
6. Osadchyi A.Yu., Zakalenko O.V. Administrative procedures: essence and varieties / Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga : Izdnevniecība «Baltija Publishing», 2020. p. 131-145.
7. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://www.nazk.gov.ua/> (дата звернення: 10.11.2022).
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62> (дата звернення: 10.11.2022).

Slavictska A. The state anti-corruption program for the implementation of the anti-corruption stagi as a way of implementation the anti-corruption policy

Summary. The article examines the theoretical and applied characteristics of the State Anti-Corruption Program for the Implementation of the Anti-Corruption Strategy as one of the ways of implementing the anti-corruption policy. It has been established that the State Program for the Implementation of the Anti-Corruption Strategy is a legal act approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine for the purpose of implementing the provisions of the Anti-Corruption Strategy for a specific period and includes measures that must be implemented by state bodies, local self-government bodies and other entities. identified as their executors. Attention was drawn to the existence of a subject-content approach to the formation and implementation of anti-corruption policy, which involves a three-level construction organization: 1) the first level, within which the principles of anti-corruption policy are outlined at the level of the law on approval of the Anti-Corruption Strategy; 2) the second level, within which the State Program for the Implementation of the Anti-Corruption Strategy, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine, is formed; 3) the third level, within which anti-corruption programs are approved, in authorities, legal entities of the public and private sector.

It was established that the adoption of the anti-corruption strategy and the state program for its implementation are ways of implementing the anti-corruption policy. The fluidity and development of social relations also affect the sphere of corruption prevention, therefore the content of anti-corruption policy is not permanent. At the same time, attention is focused on the fact that the chosen methods of implementing the anti-corruption policy do not lose their functional purpose, and can also be meaningfully updated.

The main indicators of the State Program for the Implementation of the Anti-corruption Strategy – requirements for the order of conclusion, form and content – have been identified and analyzed. It is noted that the procedure for adopting the State Anti-corruption Program for the implementation of the Anti-corruption Strategy is a formalized sequence of procedural actions carried out by the entities authorized to do so.

Key words: State anti-corruption program for the implementation of the Anti-corruption Strategy, anti-corruption policy, anti-corruption strategy, Cabinet of Ministers of Ukraine, National Agency for the Prevention of Corruption.