

УДК 342.841

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-16

**В.В. БАШКАТОВА,**  
*кандидат юридичних наук, м. Київ*

## **ПРАВОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Протягом періоду незалежності нашої держави питання запобігання і протидії корупції постійно обговорюються, до цього процесу залучаються науковці, фахівці, представники правоохоронних органів. Гостро системні явища корупції в Україні стали проявлятися на початку дев'яностих років минулого століття, що спонукало державу вживати певних заходів у цьому напрямі шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. Першим таким правовим документом, спрямованим на подолання корупції в Україні, слід вважати Постанову Верховної Ради України «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 7 травня 1993 р., якою передбачалося підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України низку проектів законів, спрямованих на протидію корупції і організованій злочинності. Незважаючи на те, що цей документ був політико-правовим, він заклав підвалини подальшої правової політики держави у сфері боротьби з корупцією. Особливо гостро питання боротьби з корупцією постало в останні роки, коли неправомірні дії і зловживання владою та службовим становищем стали загрозою правам людини і громадянина, верховенству права й демократії, правопорядку та соціальній справедливості, перешкодою стабільному економічному розвитку суспільства, а також причиною зниження інвестиційної привабливості України для інвесторів, завадою для розвитку бізнесу, чинником руйнування довіри до судової та правоохоронної систем. Про це свідчить обговорення зазначеної проблематики на шпальтах різноманітних засобів масової інформації представниками різних професій, державними посадовцями. Негативне ставлення суспільства до корупції стало однією з багатьох складових, яка спонукає державу вживати відповідних правових заходів щодо запобігання і протидії корупції. Водночас прийняття значної кількості законодавчих актів та створення відповідних структур у сфері запобігання і протидії корупції в державі поки свідчить, що на сьогодні ефективна державна політика України у сфері запобігання корупції ще не вироблена, що потребує подальших наукових пошуків.

*Ключові слова: спеціальні закони, організаційні засади, нормативні акти, удосконалення.*

На протяжении периода независимости нашего государства вопросы предотвращения и противодействия коррупции постоянно обсуждаются, к этому процессу привлекаются ученые, специалисты, представители правоохранительных органов. Остро системные явления коррупции в Украине стали проявляться в начале девяностых годов прошлого века, что побудило государство принимать определенные меры в этом направлении путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов. Первым таким правовым документом, направленным на преодоление коррупции в Украине, следует считать Постановление Верховной Рады Украины «О неотложных мерах по борьбе с организованной преступностью и коррупцией» от 7 мая 1993 г., которым предусматривалось подготовить и внести на рассмотрение Верховной Рады Украины ряд проектов законов, направленных на противодействие коррупции и организованной преступности. Несмотря на то, что этот документ был политико-правовым, он заложил основы дальнейшей правовой политики государства в сфере борьбы с коррупцией. Особенно остро вопрос борьбы с коррупцией проявился в последние годы, когда неправомерные действия и злоупотребление властью и служебным положением стали угрозой правам человека и гражданина, верховенству права и демократии, правопорядку и социальной справедливости, препятствием для стабильного экономического развития общества, а также причиной снижения инвестиционной привлекательности Украины для инвесторов, помехой для развития бизнеса, фактором разрушения доверия к судебной и правоохранительной систем. Об этом свидетельствует обсуждение данной проблематики на страницах разнообразных средств массовой

информации представителями различных профессий, государственными чиновниками. Негативное отношение общества к коррупции стало одной из многих составляющих, которая побуждает государство принимать соответствующие правовые меры по предотвращению и противодействию коррупции. В то же время принятие значительного количества законодательных актов и создание соответствующих структур в сфере предотвращения и противодействия коррупции в государстве пока свидетельствует, что на сегодняшний день эффективная государственная политика Украины в сфере предотвращения коррупции еще не выработана, что требует дальнейших научных поисков.

*Ключевые слова: специальные законы, организационные основы, нормативные акты, усовершенствования.*

**Постановка проблеми.** Роль держави в регулюванні суспільних відносин є незаперечною, від її ефективної політики залежить стан належного правового забезпечення, що потребує системного підходу. Проблемні питання економічної нестійкості, бойові дії на сході нашої держави, значна кількість проявів корупційних правопорушень та все більші прояви правового нігілізму в суспільстві щодо запобігання і протидії корупції – вирішення існуючих проблем організаційного, правового та політичного характеру потребує дослідження засад правової політики держави з необхідністю розробки науково-теоретичних положень і практичних рекомендацій.

**Стан дослідження.** Розгляду теоретичних і практичних питань, пов'язаних з політикою держави у сфері запобігання і протидії корупції та вдосконаленням вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема адміністративного, присвячено праці вчених у галузі адміністративного права, серед яких варто відзначити таких: Д.В. Гудков, В.І. Іванюк, О.В. Клок, О.Є. Панфілов, О.П. Світличний, Д.О. Сіренко, І.М. Сопілко та ін.

**Метою статті** є аналіз існуючих проблем особливостей національної антикорупційної правової політики держави та розробка науково-теоретичних положень і практичних рекомендацій удосконалення політики держави у сфері боротьби з корупцією.

**Виклад основного матеріалу.** Запобігання і протидія корупції в першу чергу залежать від ефективної політики держави, що відображається в діяльності органів та їх посадових осіб, уповноважених забезпечити реалізацію національної антикорупційної правової політики держави у сфері запобігання і протидії корупції.

Під державною антикорупційною політикою Д.Г. Заброда 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 [1, с. 103].

При цьому запобігання корупції в умовах суспільно-політичних трансформацій розуміється як складний адміністративно-правовий процес, що формалізується нормами права, реалізується через норми права й створює соціальне середовище унеможливлення корупційних дій у сфері публічного управління. Першочергового значення набуває необхідність на законодавчому рівні закріпити цілісний механізм протидії корупції та створити систему діяльності органів публічного управління, які будуть безпосередньо реалізовувати антикорупційні заходи [2, с. 95], а саму корупцію розглядатимуть як соціально небезпечне явище, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади та управління, державних і недержавних підприємств, організацій і установ, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища, всупереч інтересам суспільства та держави [3, с. 16].

Як зазначалося в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 р. № 1699-VII, розв'язання проблеми корупції є одним з пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, наведених в Антикорупційній стратегії, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 рр. Згідно з результатами дослідження 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного дослі-

дження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47% громадян. Українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі.

Однак виконання завдань щодо реалізації засад державної Антикорупційної стратегії не було завершено в повному обсязі. За результатами аналізу виконання зазначеної Антикорупційної стратегії та Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265, виконано лише дві третини передбачених заходів. Частина заходів виконані не в повному обсязі. Причинами невиконання заходів, визначених засадами державної антикорупційної політики в Україні, є тривале становлення нових антикорупційних інститутів, недоліки законодавства з питань запобігання корупції і його застосування, відсутність належного механізму моніторингу та оцінки виконання зазначеної Антикорупційної стратегії та високий рівень толерантності суспільства до корупції, недостатній рівень прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На думку вчених цілями антикорупційної політики в Україні має стати зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних з корупцією, за допомогою виконання таких завдань: запобігання корупційним правопорушенням; 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 [4, с. 242].

На думку Л.А. Зубкової, основною метою державної політики в галузі протидії корупції є створення ефективної системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних. Успішна протидія корупції можлива за умови наявності належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади та координованості, поінформованості громадськості про здійснення заходів із запобігання та протидії корупції, взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів громадянським суспільством [5, с. 34].

Саме на основі ієрархічної системи цілей має формуватися стратегія протидії корупції, яка є важливим структурним елементом антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і цілей, принципів і пріоритетів, довгострокових загальнодержавних програм, базованих на глибокому науковому підґрунті, не може бути ніякої антикорупційної політики, а є лише її видимість. У межах стратегічних напрямів антикорупційної політики розвивається антикорупційна тактика, яка передбачає розробку конкретних завдань і способів їх виконання [6, с. 180].

Отже, ключовим призначенням антикорупційної державної політики є зменшення корупційних явищ та проявів шляхом формування та реалізації комплексу спеціальних правових, організаційних, правоохоронних заходів. Проте сама категорія «політика» передбачає ширший підхід до процесу визначення системи заходів, необхідних для зменшення корупції [7, с. 31].

Водночас, незважаючи на те, що Антикорупційна стратегія не була належно виконана, не були повною мірою реалізовані її цілі, Антикорупційна стратегія визначала пріоритети та окреслювала загальне бачення державної політики у сфері запобігання і протидії корупції, була подальшим орієнтиром антикорупційної політики держави. Починаючи з кінця 2017 р. – терміну закінчення Антикорупційної стратегії, у нашій державі фактично відсутня політична антикорупційна воля щодо подолання корупції. За відсутності нової Антикорупційної стратегії, відповідно, і уповноважені антикорупційні органи діють незлагоджено,

а їх посадові особи, замість того щоб активно вести боротьбу з корупцією, все частіше стають учасниками конфліктів, в яких задіяні різні політичні сили, що послаблює і без того не досить активну антикорупційну діяльність, у той же час «корупційні прояви формуються в соціально неоднорідному просторі, який охоплює політичну, економічну і соціальну сфери сучасного суспільства» [8, с. 17].

Потрібно зазначити, що Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

До визначальних правових ознак, які відрізняють цей орган від інших органів виконавчої влади, слід віднести: його спеціальний статус; спеціальний порядок формування складу; обмежений термін займання посади члена Національного агентства; способи прийняття владних рішень; специфічні методи роботи [9, с. 17].

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції», до повноважень Національного агентства, зокрема, належать: проведення аналізу: стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; збір статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; розробка проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії; підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; формування та реалізація антикорупційної політики, розробка проектів нормативно-правових актів з цих питань.

Вказане свідчить, що законодавець саме на Національне агентство поклав обов'язок розробити проект Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. Крім того, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII, діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Одним із способів реалізації такого обов'язку держави є розробка та виконання державних цільових програм боротьби зі злочинністю та корупцією. Як ми вже зазначали, відповідальним за розробку антикорупційної стратегії в Україні є Національне агентство із запобігання корупції, яке зволікало з розробкою і своєчасним поданням Проекту Закону про Антикорупційну стратегію Кабінету Міністрів України. Оскільки Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України наділені певними повноваженнями у сфері протидії корупції, утворюють і законодавчо визначають компетенцію і структуру суб'єктів публічного управління у сфері запобігання корупції [10, с. 231], вони мали б спонукати посадових осіб Національного агентства та до своєчасної розробки і подання на розгляд Кабінету Міністрів України Проекту Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки.

Розроблений Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки та Державну програму з виконання Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки № 8324 від 26.04.2018 р. із запізненням було подано Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

Розглянувши вказаний Проект, Головне науково-консультативне управління Верховної Ради України, зокрема, дійшло висновків, що проект передбачає величезну кількість заходів, суть яких полягає у запровадженні певних обмежень, посиленні існуючих або запровадженні нових юридичних санкцій, вирішенні тих чи інших організаційних питань. При цьому проект не містить жодної згадки про заходи, які можна було б розглядати як запровадження стимулів та створення належних умов для добросовісної поведінки потенційних суб'єктів корупцій-

них діянь. Тому проект в цілому можна охарактеризувати як такий, що не має комплексного характеру і по суті є карально-обмежувальним. З огляду на таку незбалансованість виникає сумнів у можливості ефективної реалізації положень проекту і досягнення тих цілей, які в ньому декларуються. Проект передбачає прийняття великої кількості нових «антикорупційних» законів, що викликає певний подив з огляду на те, що протягом останніх років парламентом, зокрема і з ініціативи Уряду, уже прийнято чимало законів, які позиціонувались як антикорупційні. У той же час проект містить дуже мало приписів про проведення тих чи інших конкретних організаційних, адміністративних заходів, які б спрямовувалися на усунення тих чи інших умов або причин існування корупційних чинників. Отже, державі замість реальної діяльності з протидії корупції фактично пропонується обмежитися зміною законодавства [11].

У подальшому влада України намагалася презентувати Антикорупційну стратегію. Так, на той час заступник керівника Офісу нового Президента України В. Зеленського Р. Рябошапка у липні 2019 р. презентував проект Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки, який розробило не Національне агентство, як це передбачено нормами Закону України «Про запобігання корупції», а Центр політико-правових реформ. Не вдаючись до аналізу неправомірності усунення Національного агентства від розробки Антикорупційної стратегії, зазначимо, що і до цього часу Антикорупційна стратегія державної антикорупційної політики в Україні відсутня. Сподівання на те, що антикорупційну стратегію ухвалить вже нова Верховна Рада України, що буде служити базовою складовою успішної протидії корупційним проявам, так до цього часу і не виправдалося.

**Висновки.** Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні в Україні фактично відсутня ефективна стратегія запобігання і протидії корупції, яка б враховувала гостроту існуючої проблеми в державі. У зв'язку із зазначеним слід підкреслити, що основні функції державної антикорупційної політики характеризують її як соціальне призначення і практичну цінність, яка може проявлятися в різноманітних функціях: ідеологічній, інформаційній, організаційній, виховній, попереджувальній, запобіжній, каральній, що потребує прийняття основного програмного документа в антикорупційній сфері, який би визначив першочергові заходи із запобігання і протидії корупції в Україні.

### Список використаної літератури

1. Заброта Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 98–104.
2. Новак А.М. Формування основ національної антикорупційної стратегії в умовах суспільно-політичних трансформацій в Україні. URL: file:///C:/Lenovo/Downloads/arlpur\_2016\_1-2\_13.pdf
3. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... д-ра політ. наук. К., 2009. 34 с.
4. Михненко А.М., Марчук Р.П., Мудров А.М. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / за ред. проф. А.М. Михненка. К.: НАДУ, 2010. 360 с.
5. Зубкова Л.А. Сучасний стан і проблеми запобігання корупції в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 32–35.
6. Кушнар'єв І.В. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 177–181.
7. Гречанюк Р. Національна Антикорупційна стратегія в системі запобігання корупції в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3 (19). С. 29–35.
8. Соснін О. Про необхідність використання світового досвіду в боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці. *Віче*. 2014. № 1. С. 14–19.
9. Башкатова В.В., Світличний О.П. Національне агентство з питань запобігання корупції: адміністративно-правовий статус. *Науково-практичний журнал. Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 3. С. 103–110.
10. Світличний О., Кадегроб А. Суб'єкти публічного управління у сфері запобігання порушенням, пов'язаним з корупцією. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 230–234.
11. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки № 8324 від 26.04.2018 року: Висновок Головного науково-консультативного управління Верховної Ради України від 11.05.2018 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942)