

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PREPARATION AND IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION PROGRAMS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Ростовська К.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Стаття присвячена висвітленню питання адміністративно-правового регулювання підготовки та реалізації антикорупційних програм органів публічної адміністрації. Звернуто увагу на те, що динаміка та якість підготовки антикорупційних програм публічною адміністрацією свідчить про недостатню спроможність органів влади зробити реальний аналіз корупційних ризиків, розробити дієві заходи з їх подолання та формальний підхід у формуванні і реалізації положень антикорупційної програми. Запропоновано шляхи вирішення проблемних питань, спрямовані на покращення адміністративно-правового регулювання підготовки та реалізації антикорупційних програм.

Ключові слова: корупція, адміністративно-правове регулювання, публічна адміністрація, антикорупційна програма, законодавство.

В статье освещаются вопросы административно-правового регулирования подготовки и реализации антикоррупционных программ органов публичной администрации. Обращено внимание на то, что динамика и качество подготовки антикоррупционных программ публичной администрацией свидетельствует о недостаточной способности органов власти сделать реальный анализ коррупционных рисков, разработать действенные меры по их преодолению и формальном подходе в формировании и реализации положений антикоррупционной программы. Предложены пути решения проблемных вопросов, направленных на улучшение административно-правового регулирования подготовки и реализации антикоррупционных программ.

Ключевые слова: коррупция, административно-правовое регулирование, публичная администрация, антикоррупционная программа, законодательство.

The article is devoted to the issue of administrative and legal regulation of the preparation and implementation of anti-corruption programs of public administration bodies. Attention is drawn to the fact that the dynamics and quality of the preparation of anti-corruption programs by the public administration shows the lack of capacity of the authorities to make a real analysis of corruption risks, to develop effective measures to overcome them and to formulate an approach in formulating and implementing the provisions of the anti-corruption program. The ways of solving problem issues aimed at improving the administrative and legal regulation of the preparation and implementation of anti-corruption programs are proposed.

The state anti-corruption policy and directions of its implementation in anti-corruption programs, which are accepted in public administration bodies, relevant legal entities of public and private law, are elaborated. Qualitative preparation and implementation of the anti-corruption program of each government is a key to reducing the level of corruption in Ukraine as a whole, and consequently, increasing the level of public confidence in the authorities.

The preparation of anti-corruption programs and the implementation of its activities is a novelty of domestic anti-corruption legislation and a very important part of the system of prevention of corruption in Ukraine. Anti-corruption programs define the policy principles of the state body on prevention and counteraction of corruption in the relevant sphere, measures for their implementation. Also, an anti-corruption program should include a report on the assessment of corruption risks in the activities of the body, the causes that they generate and the conditions that promote them.

Yes, today both the improvement of the administrative-legal regulation and the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption in the following areas are required: 1) the establishment of the necessary regulatory and legal framework for the development and implementation of state policy, including anti-corruption programs; 2) the development of the necessary methodological materials and the provision of methodological assistance to the entities that implement the measures of the state policy, control the state of its implementation; 3) coordination of the implementation of state anti-corruption policy and anti-corruption programs; analysis of anti-corruption programs and provision of proposals to them; 4) to coordinate actions and provide methodical assistance to legal entities of public and private law in the directions of application of effective ways of identifying corruption risks and implementation of measures for their elimination during the preparation of anti-corruption programs and their implementation; 5) organization of training for persons who are authorized to form and implement measures of state anti-corruption policy and anti-corruption programs; 6) to conduct informative and explanatory work on the importance of the implementation of state anti-corruption policy measures; 7) creation of effective mechanisms for monitoring the state of implementation of state anti-corruption policy and bringing the perpetrators to justice.

Key words: corruption, administrative-legal regulation, public administration, anticorruption program, legislation.

Деталізується державна антикорупційна політика та напрямки її реалізації в антикорупційних програмах, які приймаються в органах публічної адміністрації, відповідних юридичних особах публічного та приватного права. Якісна підготовка та виконання антикорупційної програми кожного органу влади – це запорука зменшення рівня корупції в Україні загалом, та, як наслідок, збільшення рівня довіри населення до органів влади.

Підготовка антикорупційних програм та реалізація її заходів є новацією вітчизняного антикорупційного законодавства і дуже важливим складником системи запобігання корупції в Україні. В антикорупційних програмах визначають засади політики державного органу щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації. Також антикорупційна програма має містити звіт про оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють.

Поряд з цим динаміка та якість підготовки антикорупційних програм публічною адміністрацією свідчить про

недостатню спроможність органів влади зробити реальний аналіз корупційних ризиків, розробити дієві заходи з їх подолання та формальний підхід у формуванні та реалізації положень антикорупційної програми. Процес підготовки та реалізації антикорупційних програм не є досить прозорим та відкритим.

Антикорупційне законодавство досліджувалося багатьма вченими-юристами з позицій різних елементів структури правовідносин. Проблеми удосконалення антикорупційного законодавства привертати увагу таких учених, як: М.Ю. Азаров, С.М. Алфьоров, Т.О. Давидова, Д.Г. Заброда, О.М. Лемешко, І.І. Петровська, Є.А. Харина, С.О. Шатрава та багатьох інших. Так, у своїх дослідженнях вчені-юристи переважно здійснювали науковий аналіз антикорупційного законодавства, пропонували підходи до його класифікації та удосконалення. Поряд з цим поза межами досліджень залишилося вивчення законодавства, яке регулює правовідносини та адміністративно-правові процедури щодо формування та реалізації заходів антико-

рупційних програм, що приймаються органами публічної адміністрації.

Ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [1] визначає процедуру прийняття антикорупційної програми в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах та її затвердження. Так, згідно з ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. антикорупційні програми, що приймаються в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах затверджуються їх керівниками.

При цьому Закон здійснює градацію суб'єктів затвердження антикорупційних програм з урахуванням визначених законодавством особливостей системи управління, які функціонують у органах влади. Так, у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах прийняття антикорупційних програм здійснюється шляхом затвердження їх керівниками.

Варто звернути увагу на те, що в Національному банку України прийняття антикорупційної програми здійснюється шляхом затвердження Правлінням банку, в Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах (з урахуванням того, що прийняття рішень відповідних органів здійснюється на засадах колегіальності) шляхом затвердження їх рішеннями. В апараті Ради національної безпеки й оборони України шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки й оборони України;

Антикорупційна програма має визначати правила і процедури щодо запобігання та виявлення корупції не лише в апараті органу влади, а й у сфері діяльності, у якій відповідний орган формує або реалізує певну політику.

З огляду на вказане Закон не визначає вичерпного переліку органів влади, в яких приймаються антикорупційні програми, водночас включає постійно діючі допоміжні органи, органи виконавчої влади, конституційні органи, органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється на область, та при цьому містить формулювання «інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України». До таких органів можна віднести національні комісії, які здійснюють регулювання у певній сфері (енергетики та комунальних послуг, зв'язку та інформатизації, ринків фінансових послуг, цінних паперів та фондового ринку), Національне антикорупційне бюро України, вищі органи судової гілки влади (Верховний Суд України, Конституційний Суд України), Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення тощо.

Крім того, антикорупційні програми відповідно до приписів статті 19 Закону в обов'язковому порядку затвер-

джуються у державних цільових фондах, таких як Фонд соціального страхування України, Фонд соціального захисту інвалідів.

Антикорупційні програми, які приймаються публічною адміністрацією, мають бути погоджені з Національним агентством запобігання корупції, як це впливає із ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [1]. Поряд з цим ця стаття не містить положення стосовно терміну, в який Національне агентство запобігання корупції має узгодити таку програму, що є недоліком законодавчої техніки і має бути хоча б викладено у підзаконних нормативно-правових актах.

У ч. 2 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [1] визначається зміст антикорупційної програми, яка має передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші, спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, заходи.

Основними структурними елементами антикорупційних програм визначені:

1) засади запобігання корупції у відповідній сфері, де функціонує орган влади.

Ця частина програми має включати заходи, передбачені Антикорупційною стратегією та Державною програмою на її виконання, відповідальність за здійснення яких несе орган влади;

2) способи виявлення і подолання корупційних ризиків у діяльності органу влади. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджена Рішенням Національного агентства запобігання корупції від 2 грудня 2016 р. № 126, передбачає проведення оцінки ймовірності виникнення ризиків, наслідків корупційних правопорушень і пріоритетності ризиків;

3) просвітницькі заходи в антикорупційній сфері;

4) механізм моніторингу та перегляд виконання програми [2].

Проблемним питанням, яке пов'язане з формуванням заходів державної антикорупційної програми органами публічної адміністрації, є недостатність фахівців, які здатні здійснити аналіз корупційних ризиків та сформулювати дієві заходи щодо їх подолання. Тому було б цілком правильним, щоб антикорупційні програми розроблялися в тісній співпраці з Національним агентством запобігання корупції. Ми цілком підтримуємо експертів, які вважають, що саме Національне агентство запобігання корупції має надавати всебічну підтримку органам публічної адміністрації в розробленні заходів антикорупційної програми. З цією метою агентство має:

– надавати постійну методичну допомогу в розробці заходів антикорупційної програми, в т.ч. шляхом оперативного надання роз'яснень найбільш типових проблем, що виникають під час її підготовки;

– проводити тренінги для працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із запобігання і виявлення корупції щодо аналізу корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм;

– координувати та надавати методичну допомогу органам публічної адміністрації щодо найбільш ефективних

способів виявлення ними корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації заходів щодо їх усунення, зокрема в контексті підготовки та виконання антикорупційних програм (п. 7 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»);

– проводити аналіз антикорупційних програм публічної адміністрації, надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм (п. 11 ч. 1 ст. 12 вказаного Закону);

– проводити перевірки організації роботи щодо підготовки антикорупційних програм (п. 7 ч. 1 ст. 12 вказаного Закону);

– погоджувати антикорупційні програми публічної адміністрації (п. 12 ч. 1 ст. 11 вказаного Закону) [3].

Отже, підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. є основним нормативно-правовим актом, який визначає загальні положення щодо розроблення та реалізації заходів антикорупційних програм публічної адміністрації. Поряд з цим окремі положення цього законодавчого акта є дещо неузгодженими між собою, а деякі з них потребують конкретизації у підзаконних правових актах.

Так, нині потребують як удосконалення адміністративно-правового регулювання, так і діяльності Національного агентства запобігання корупції у таких напрямках: 1) створення необхідної нормативно-правової бази стосовно процедур розроблення та реалізації державної по-

літики, зокрема антикорупційних програм; 2) розроблення необхідних методичних матеріалів та надання методичної допомоги суб'єктам, які реалізують заходи державної політики, здійснюють контроль за станом її виконання; 3) здійснення координації дій виконання державної антикорупційної політики та антикорупційних програм; здійснення аналізу антикорупційних програм та надання пропозицій до них; 4) здійснювати координацію дій та надавати методичну допомогу юридичним особам публічного та приватного права у напрямках застосування ефективних способів виявлення корупційних ризиків та реалізації заходів з їх усунення під час підготовки антикорупційних програм та їх реалізації; 5) організації проведення тренінгів для осіб, які уповноважені на формування та реалізацію заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм; 6) проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу стосовно важливості реалізації заходів державної антикорупційної політики; 7) створення ефективних механізмів контролю за станом виконання заходів державної антикорупційної політики та притягнення винних до відповідальності.

Має бути створено ефективний механізм перевірок організації роботи публічної адміністрації з виконання заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм. Необхідним є розроблення таких процедур, зокрема механізмів відповідальності уповноважених суб'єктів за реалізацію заходів антикорупційних програм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1532971118552385>
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. К.: Ваїте, 2018. 472 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/376789?download=true>
3. Сорока О. Протидія корупції. Альтернативний звіт. Антикорупційні програми. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872053-2.3.2.-antikoruptsiyni-programi>