

АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК СКЛАДНИК СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

ANTICORRUPTION PROGRAMS OF ORGANS OF GOVERNMENT AS A COMPONENT OF THE SYSTEM FOR PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION

**Городецька І.А., д.ю.н, доцент,
професор кафедри політології, права та філософії
Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя**

Статтю присвячено дослідженню та визначенню функціонального призначення антикорупційних програм органів влади в системі запобігання та протидії корупції. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, які врегульовують процедури підготовки, подання до Національного агентства з питань запобігання корупції антикорупційних програм органів влади та здійснення їх погодження, а також здійснення їх погодження, оцінки корупційних ризиків у діяльності цих органів. Наголошено, що відсутність уже близько трьох років документа, який визначає командну роботу всіх органів влади для подолання корупції, – антикорупційної стратегії, а також головного інструмента реалізації останньої – державної антикорупційної програми, негативним чином позначається на ефективності функціонування загальної системи запобігання корупції, адже призводить до хаотичних дій органів влади, суто секторального підходу, відсутності чіткої взаємодії та скоординованості в антикорупційній діяльності.

Особливу увагу приділено характеристиці обов'язкових структурних складників антикорупційних програм органів влади, а також процесу їх погодження. Виокремлено основні (найбільш типові) причини непогодження антикорупційних програм, а саме: невідповідність принципам (принципу) підготовки антикорупційної програми органа влади; неправильне або неповне проведення оцінки корупційних ризиків; відсутність одного або кількох обов'язкових складників антикорупційних програм; звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади не містить обов'язкових складників; відсутність конкретизації щодо строків та виконавців закріплених в антикорупційній програмі заходів з усунення корупційного ризику.

Зроблено висновок, що антикорупційні програми органів влади є дієвим інструментом (засобом), що забезпечує функціонування механізму запобігання і протидії корупції, головним призначенням якого є попередження корупційних проявів у діяльності цих органів. Задля підвищення якості підготовки та виконання антикорупційних програм органів влади необхідно: негайно затвердити антикорупційну стратегію та державну програму з її реалізації; виключити можливість формального підходу до здійснення оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади та реалізації заходів щодо їх усунення; налагодити широке залучення представників громадськості до процесу підготовки антикорупційних програм, зокрема ідентифікації корупційних ризиків; посилити контроль із боку керівників органів влади за станом виконання антикорупційних програм.

Ключові слова: антикорупційні програми, орган влади, корупція, корупційні ризики, запобігання та протидія корупції.

The article presents the study and definition of the functional purpose of anticorruption programs of organs of government in the system of preventing and combating corruption. An analysis has been made of the regulations governing the preparation procedures, the procedures of submission to the National Agency on Corruption Prevention of anticorruption programs of the organs of government and the implementation of their approval, the assessment of corruption risks in the activities of these bodies. It is noted that the absence for about three years of a document that determines the collective work of all organs of government to overcome corruption – an anticorruption strategy, as well as the main tool for implementing the latter – the state anticorruption program, negatively affects the effectiveness of the general system for preventing corruption, because it leads to chaotic actions of the organs of government, a purely sectoral approach, lack of clear interaction and coordination in anticorruption activities.

Special attention is paid to the characteristics of mandatory structural components of anticorruption programs of organs of government, as well as to the process of their approval. The main (most typical) reasons for the refusals to approve anticorruption programs are identified, namely: inconsistency with the principles (principle) of preparing the anticorruption program of the organs of government; improper or incomplete corruption risk assessment; the absence of one or more mandatory structural components of anticorruption programs; the report on the results of the assessment of corruption risks in the activities of the organs of government does not contain mandatory components; lack of specificity regarding the timing and performers of enshrined in the anticorruption program measures of corruption risk elimination.

It was concluded that the anticorruption programs of the organs of government are an effective tool (means) that ensures the functioning of the mechanism for preventing and combating corruption and which main purpose is to prevent corruption manifestations in the activities of these bodies. To improve the quality of preparation and implementation of anticorruption programs of the organs of government, it is necessary: to immediately approve the anticorruption strategy and the state program for its implementation; to exclude the possibility of a formal approach to the assessment of corruption risks in the activities of organs of government and the implementation of measures to eliminate them; ensure broad involvement of members of the public in the preparation of anticorruption programs, in particular the identification of corruption risks; strengthen control on the part of heads of organs of government over the state of implementation of anticorruption programs.

Key words: anticorruption programs, organs of government, corruption, corruption risks, preventing and combating corruption.

Постановка проблеми. Тотальна корупція, яка пронизала всі сфери суспільного життя в умовах політичної заангажованості правоохоронної та судової систем, імітація боротьби з корупційними проявами є одними з головних чинників, що унеможливають хоча б якісь позитивні зрушення в соціальній, економічній та інших сферах нашої країни.

Проявами неспроможності подолання цього ганебного явища у владно-управлінських структурах є збільшення кількості посадовців із низьким рівнем професійних та морально-етичних якостей, вкрай низька ефективність функціонування органів публічного управління та дискредитація останніх з огляду на численні корупційні скандали, деформацію їхньої основної функції, а саме – служіння інтересам людини, держави та суспільства, а також

недієвість принципу невідворотності покарання за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження теоретико-правових проблем механізму попередження та протидії корупції в органах публічної влади, державної антикорупційної політики в Україні зробили такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, К.А. Бабенко, О.М. Бандурка, М.Ю. Бездольний, О.Д. Береза, В.Т. Білоус, В.О. Веклич, О.О. Гейц, Є.В. Глушко, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, В.А. Дем'янчук, П.В. Діхтєвський, Ю.В. Дмитрієв, Д.Г. Заброда, В.А. Завгородній, О.В. Іванов, Р.А. Калужний, Ю.О. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.Я. Коровяк, Є.В. Курінний, С.М. Кушнір, В.І. Литвиненко,

О.В. Негодченко, А.М. Новак, В.В. Плиска, А.А. Приходько, С.С. Рогульський, К.В. Ростовська, Ю.В. Рум'янцев, С.С. Сербогін, С.Г. Стеценко, В.І. Теремецький, О.В. Терещук, І.І. Яцків та ін. Разом із тим, попри високий рівень наукової розробленості означеної проблематики, в умовах динамізму сучасних суспільно-політичних реалій дослідження різних аспектів мінімізації корупційних ризиків, властивих нинішній системі публічного управління, є надзвичайно актуальним.

Метою статті є дослідження та визначення функціонального призначення антикорупційних програм органів влади в системі запобігання та протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. На законодавчому рівні виділено два види антикорупційних програм – антикорупційні програми органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також антикорупційні програми юридичних осіб [1]. Нормативну основу підготовки антикорупційних програм органів влади становлять: Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (ст. 19) [1]; Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджена рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) від 2 грудня 2016 р. № 126, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 р. за № 1718/29848 [2]; Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затверджений рішенням НАЗК від 8 грудня 2017 р. № 1379, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 22 січня 2018 р. за № 87/31539 (зі змінами від 9 січня 2020 р.) [3]; Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (зі змінами від 7 травня 2019 р.) [4].

Слід зазначити, що період дії Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки [5] завершився, а нову ухвалено не було, що призвело до розбалансованої антикорупційної діяльності публічних інституцій. Тому варто наголосити, що відсутність уже близько трьох років документа, який визначає командну роботу всіх органів влади для подолання корупції, – антикорупційної стратегії, а також головного інструмента реалізації останньої – державної антикорупційної програми негативним чином позначається на ефективності функціонування загальної системи запобігання корупції, адже призводить до хаотичних дій органів влади, судо секторального підходу, відсутності чіткої взаємодії та скоординованості в антикорупційній діяльності.

У Законі України «Про запобігання корупції» регламентовано перелік суб'єктів затвердження антикорупційних програм (ч. 1 ст. 19) та структурні складники означених програм (ч. 2 ст. 19) [1]. Наразі вважаємо за потрібне зосередити увагу на обов'язкових складниках антикорупційних програм, до яких, відповідно до цього Закону та Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затвердженого рішенням НАЗК від 8 грудня 2017 р. № 1379 [3], віднесено:

– визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері. Це вступна частина (преамбула) антикорупційної програми, яка має містити посилання на відповідну структурну одиницю нормативно-правового акта, відповідно до якого її розроблено, положення інших нормативно-правових актів, із дотриманням яких здійснювалася її підготовка, а також стислу інформацію про принципи, на яких ґрунтується відомча антикорупційна політика, та мету прийняття антикорупційної програми [3];

– заходи з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції. Найбільш оптималь-

ним є підхід, за якого означений складник оформлюється у вигляді таблиці, що включається до розділу «Визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері» або викладається окремим додатком, оскільки у відповідній таблиці вказується не лише найменування заходу, а і строк його виконання, відповідальні виконавці, необхідні фінанси та індикатори виконання [6]. Слід зазначити, що в багатьох антикорупційних програмах такі заходи носять здебільшого загальний характер без урахування відповідної відомчої специфіки кожного окремого органу, а строки щодо їх впровадження не конкретизовано [7];

– заходи з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми. Відсутність останніх, як зазначалося нами вище, не сприяє створенню ефективної системи запобігання і протидії корупції, в тому числі негативно позначається на якості антикорупційних програм органів влади. При цьому НАЗК прийняло рішення від 7 березня 2018 р. № 360, яким передбачено, що у разі відсутності в антикорупційній програмі заходів із виконання антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації Національне агентство не відмовлятиме в погодженні такої програми (за умов дотримання всіх інших вимог, встановлених відповідним законодавством) [8];

– інформацію щодо здійснення оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади. Нормативне визначення корупційного ризику таке: це ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань [2]. Слід зазначити, що в сучасних реаліях, де відбувається значне поширення проявів корупції, серед українських науковців активізувалися дослідження, пов'язані з виявленням сутності корупційних ризиків, визначенням змісту та поняття оцінки корупційних ризиків, їх ідентифікації (К.Л. Бугайчук, А.В. Волошенко, Ю.В. Дмитрієв, К.П. Заїка, А.М. Михненко, О.М. Овчаренко та ін.) [9, с. 141–149; 10, с. 80–85; 11, с. 35–38]. Разом із тим існує єдиний підхід в органах влади до організації роботи з оцінки корупційних ризиків, що виникають під час реалізації ними своїх повноважень [12]. Адаже на підзаконному рівні детально регламентовано комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади. Це досить кропіткий процес, який вимагає залучення відповідних фахівців структурних підрозділів органу влади, які володіють знаннями про внутрішню і зовнішню середовище останнього та мають досвід роботи у сфері його діяльності, а також представників громадськості й експертів [2]. За результатами оцінки корупційних ризиків складається звіт, який має містити: опис ідентифікованих корупційних ризиків, чинників корупційних ризиків та можливих наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією; пропозиції щодо заходів з усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків. Звіт обов'язково оформлюється у вигляді додатка до програми і затверджується суб'єктом затвердження антикорупційної програми [2; 12, с. 13–15];

– заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси. Вони полягають у визначенні можливих механізмів протидії та запобігання корупційним ризикам, містять пропозиції щодо шляхів їх реалізації та спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків [2]. Виконавці визначаються з урахуванням специфіки організаційної структури та діяльності органу влади [13, с. 52], а строки встановлюються залежно від ступеню виявлених корупційних ризиків. Слід зазначити, що для використання в роботі суб'єктами затвердження антикорупційних програм НАЗК підготу-

вало «Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади», в яких містяться приклади корупційних ризиків, які є характерними для всіх органів влади, а також заходів щодо їх усунення (мінімізації) [12]. Їх об'єднано в групи за такими напрямками діяльності: робота з вхідною кореспонденцією; публічні закупівлі; управління персоналом; юридична робота; організація роботи щодо запобігання і виявлення корупції; надання адміністративних послуг; управління фінансовими та матеріальними ресурсами [14];

– навчальні заходи та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування. Слід зауважити, що під час формування даного розділу слід конкретизувати тематику навчальних заходів (програм антикорупційного спрямування), коло осіб, відповідальних за їх проведення, форми і терміни перевірки знань працівників органу влади та ін. Наслідком недотримання означених вимог може бути відмова НАЗК у погодженні антикорупційної програми, що потребуватиме усунення відповідних недоліків та повторного її погодження;

– процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм. Текст відповідного розділу програми має відображати саме процедури (з деталізацією суб'єктів, критеріїв оцінки, підстав перегляду та ін.), а не констатацію проведення означених заходів.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» антикорупційні програми та зміни до них підлягають погодженню НАЗК у визначеному ним порядку [1]. Єдиний механізм аналізу і погодження антикорупційних програм органів влади визначає Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затверджений рішенням НАЗК від 8 грудня 2017 р. № 1379 [3]. Ним регламентовано порядок подання антикорупційних програм на погодження, а саме строки, перелік необхідних документів та інформаційно-аналітичних матеріалів, підстави залишення антикорупційної програми без розгляду (затвердження її неналежним суб'єктом, порушення встановленого порядку затвердження (підписання), подання неповного комплексу документів), процедуру повторної подачі програми на погодження (розділ III), а також процес погодження антикорупційних програм (розділ IV) [3]. НАЗК може видати наказ про відмову в погодженні (непогодження) антикорупційної програми, якщо вона не відповідає вимогам, визначеним у пунктах 1, 6, 9 розділу II Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затвердженому рішенням НАЗК від 8 грудня 2017 р. № 1379. Крім того, в означеному нормативно-правовому акті деталізовано перелік підстав відмови в погодженні програми (пункт 9 розділу IV) [3].

На офіційному веб-сайті НАЗК оприлюднено інформацію щодо: антикорупційних програм, які надійшли на погодження (2017–2020 роки); стану їх погодження, а саме зведені відомості про погодження антикорупційних програм центральних органів виконавчої влади, обласних рад, обласних державних адміністрацій (2020 рік);

виконання державними органами та органами місцевого самоврядування антикорупційних програм [15]. Проведений аналіз наказів НАЗК про відмову в погодженні антикорупційної програми органу влади, зокрема обґрунтувань, що до них додаються, дозволяє виокремити основні (найбільш типові) причини непогодження програм, а саме: невідповідність принципам (принципу) підготовки антикорупційної програми органу влади (прозорості, доступності, галузевої належності та всеохопності, об'єктивності та неупередженості [3]); неправильне або неповне проведення оцінки корупційних ризиків (запропоновані заходи із їх усунення (мінімізації) є існуючими заходами контролю, вони не спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків, як корупційні ризики ідентифіковані корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення); відсутність одного або кількох обов'язкових складників антикорупційних програм; звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади не містить обов'язкових складників (опис ідентифікованих корупційних ризиків, чинники корупційних ризиків та можливі наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією; пропозиції щодо заходів з усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків [2]); не конкретизовано строки та виконавців закріплених в антикорупційній програмі заходів щодо усунення корупційного ризику [15].

Варто наголосити, що попри те, що всі антикорупційні програми розміщуються на офіційному веб-сайті НАЗК задля можливості участі представників громадськості в їх опрацюванні, рівень активності та залученості останніх до означеного процесу є надзвичайно низьким.

Висновки. Підсумовуючи дослідження, необхідно зазначити, що антикорупційні програми органів влади є дієвим інструментом (засобом), що забезпечує функціонування механізму запобігання і протидії корупції, головним призначенням якого є попередження корупційних проявів у діяльності цих органів. Задля підвищення якості підготовки та виконання антикорупційних програм органів влади необхідно:

- негайно затвердити антикорупційну стратегію та державну програму з її реалізації;
- виключити можливість формального підходу до здійснення оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади та реалізації заходів щодо їх усунення;
- налагодити широке залучення представників громадськості до процесу підготовки антикорупційних програм, зокрема ідентифікації корупційних ризиків;
- посилити контроль із боку керівників органів влади за станом виконання антикорупційних програм.

Насамкінець, зазначимо, що проблема корупції заслуговує на подальше глибоке дослідження, яке має включати аспекти та методологію різних наук і сфер знань. При цьому, як слушно зазначають провідні українські вчені, пошук оптимальних засобів протидії корупції зумовлює потребу зосередження поглибленої уваги зацікавленої спільноти на дослідженні ресурсу не тільки традиційних, таких, що вже протягом тривалого часу використовуються, засобів, а й інноваційних, практика унормування засад та застосування яких лише формуються [16, с. 267].

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 23.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n246> (дата звернення: 27.07.2020).
2. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text> (дата звернення: 10.07.2020).
3. Про затвердження Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 р. № 1379. Дата оновлення: 09.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0087-18#Text> (дата звернення: 10.07.2020).
4. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : постанова Каб. Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. Дата оновлення: 07.05.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.07.2020).

5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. Дата оновлення: 08.08.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text> (дата звернення: 27.07.2020).
6. Заходи з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері. *Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції*. URL: <https://old.nazk.gov.ua/zahody-z-realizaciyi-zagalnoyi-vidomchoyi-polityku-shchodo-zapobigannya-ta-protydiyi-korupcii-u> (дата звернення: 27.07.2020).
7. Аналіз виконання антикорупційних програм органів влади у 2018 році. *Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції*. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/zvit_vykonannya_ap_ov_a_2018_rik.pdf (дата звернення: 27.07.2020).
8. Про погодження антикорупційних програм до затвердження антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 07.03.2018 р. № 360. URL: https://ips.ligazakon.net/document/FN040690?an=1&ed=2018_03_07 (дата звернення: 27.07.2020).
9. Дмитрієв Ю. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 1. С. 141–149.
10. Дмитрієв Ю.В. Поняття ідентифікації корупційних ризиків у системі державного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2016. № 3 (55). С. 80–85.
11. Заїка К. Корупційні ризики: поняття та засоби їх мінімізації. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). С. 35–38.
12. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.01.2017 р. № 31. Київ, 2017. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Methodychni-rekomendatsiyi-1.pdf> (дата звернення: 27.07.2020).
13. Городецька І.А. Адміністративне право України. Заг. частина : навч. посібник. Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2011. 192 с.
14. Приклади корупційних ризиків, які є характерними для усіх органів влади, а також заходів щодо їх усунення (мінімізації): затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2017 р. № 1531. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Pryklady-koruptsijnyh-ryzykiv-yaki-ye-harakternymy-dlya-usih-organiv-vlady-a-takozh-zahodiv-shhodo-yih-usunennya-minimizatsiyi-zatverdzeni-rishennyam-vid-28-grudnya-2017-roku-153.pdf> (дата звернення: 27.07.2020).
15. Антикорупційні програми. *Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-organizatsiyi-roboty-iz-zapobigannya-ta-vyuvlennya-koruptsiyi/pravove-zabezpechennya/> (дата звернення: 27.07.2020).
16. (2019). Monitoring the lifestyle of public officials – a means of preventing corruption or legalized interference in a one's private and personal life? / T. Kolomoiets at al. *Amazonia Investiga*. 8 (24). 267–274.