

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ МОНІТОРИНГ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

ANTI-CORRUPTION MONITORING IN UKRAINE: CURRENT SITUATION AND PROSPECTS

Кулик К.Д., к.ю.н., доцент,
асистент кафедри кримінально-правової політики
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Динамічне реформування антикорупційного законодавства зумовлює потребу у розробці механізму оцінки ефективності реалізації заходів направлених на запобігання та протидію корупції. Поступово впроваджуються заходи, які допомагають виявляти, мінімізувати та нейтралізувати фактори, що сприяють існуванню корупції в державі (оцінка корупційних ризиків, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, фінансовий контроль суб'єктів декларування, антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів та інші). Сукупність цих заходів становить систему антикорупційного моніторингу.

Основними завданнями антикорупційного моніторингу є: розробка та впровадження антикорупційних проектів (планів боротьби з корупцією); виявлення та нейтралізація умов корупції; оцінка ефективності діяльності органів влади та місцевого самоврядування; оцінка рівня корупції; перевірка нормативно-правових актів на наявність корупціогенних факторів; профілактика проявів корупції; підготовка звітів щодо запобігання та протидії корупції; побудова поточних прогнозів та напрямів покращення антикорупційної політики. Система антикорупційного моніторингу на сьогодні тільки набуває в Україні свого законодавчого оформлення. Поки відсутнє визначення та єдиний комплексний механізм його проведення.

Значний поштовх у розвитку досліджуваного інструменту запобігання корупції стало прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 р. № 2322-IX та Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, що суттєво розширило його нормативне закріплення. Таким чином, вже сформовано міцний фундамент національного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, що продовжує вдосконалюватися, однак попереду ще довгий процес формування та відточення механізмів оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики.

Ключові слова: корупція, корупційне правопорушення, антикорупційний моніторинг, запобігання корупції, дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії корупції.

The dynamic reform of anti-corruption legislation necessitates the development of a mechanism for evaluating the effectiveness of measures aimed at preventing and combating corruption. Measures are gradually being implemented that help identify, minimize and neutralize the factors that contribute to the existence of corruption in the state (assessment of corruption risks, prevention and settlement of conflicts of interest, financial control of declaring entities, anti-corruption examination of draft regulations and etc). The totality of these measures constitutes a system of anti-corruption monitoring.

The main tasks of anti-corruption monitoring are: development and implementation of anti-corruption projects (anti-corruption plans); detection and neutralization of corruption conditions; assessment of the effectiveness of the authorities and local self-government; assessment of the level of corruption; verification of normative legal acts for the presence of corruption-inducing factors; prevention of manifestations of corruption; preparation of reports on the prevention and counteraction of corruption; construction of current forecasts and directions for improvement of anti-corruption policy. The system of anti-corruption monitoring is currently only getting its legislative form in Ukraine. There is still no definition and a single comprehensive mechanism for its implementation.

The adoption of the Law of Ukraine "On the Basics of the State Anti-Corruption Policy for 2021–2025" dated 06.20.2022 No. 2322-IX and the Anti-Corruption Strategy for 2021–2025, which significantly expanded its normative consolidation, became a significant impetus in the development of the researched tool for preventing corruption. Thus, a strong foundation of national legislation in the field of prevention and countering corruption has already been formed, which continues to improve, but there is still a long process of formation and polishing of mechanisms for assessing the effectiveness of the implementation of the state anti-corruption policy.

Key words: corruption, corruption offense, anti-corruption monitoring, prevention of corruption, compliance with the requirements of legislation in the field of prevention and counteraction of corruption.

Вклад основного матеріалу. Одним із пріоритетних напрямів державної політики України є боротьба зі злочинністю, в тому числі й з корупційними проявами. З дня проголошення незалежності розпочалася робота над розробкою заходів, направлених на протидію цьому негативному явищу. Суттєвим поштовхом до прискорення реалізації необхідних заходів стали вимоги боротьби з корупцією Міжнародного валютного фонду та Європейської комісії для лібералізації візового режиму України з Європейським Союзом. Так, 14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України прийняла пакет законів, спрямованих на протидію та запобігання корупції. З цього моменту розпочалася масштабна антикорупційна реформа.

На сьогодні, законодавство у сфері запобігання та протидії корупції позначається динамічним розвитком. Тому постала необхідність в оцінці результативності проведених заходів, аналізі недоліків та корегуванні наступних антикорупційних програм, тобто, в антикорупційному моніторингу. Його необхідність впливає також з ч. 3 ст. 5 Конвенції ООН проти корупції, відповідно до якої кожна Держава-учасниця повинна періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею.

На жаль, в Україні ще не розроблено чіткої єдиної комплексної системи моніторингу ефективності виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними й приватними підприємствами заходів протидії та запобігання корупції. У зв'язку з цим набуває **актуальності** її запровадження.

Антикорупційний моніторинг є різновидом загального моніторингу. Його метою є забезпечення розробки та реалізації антикорупційних програм шляхом спостереження корупційних правопорушень та осіб, які їх вчинили, їх обліку, аналізу документів, проведення опитувань та експериментів, обробки, оцінки та інтерпретації даних про показники корупційної зараженості. Станом на 2022 рік в Україні немає законодавчо закріпленого поняття антикорупційного моніторингу, як і його єдиної процедури проведення.

Відсутність офіційного визначення надає можливість формувати авторські позиції щодо цього питання. Так, Берднікова К. визначає *антикорупційний моніторинг* як науково обґрунтовану комплексну планову діяльність уповноважених суб'єктів і учасників зі збору, узагальнення, аналізу та оцінки інформації, що стосується ефективності антикорупційного законодавства та заходів, що використовуються державою проти корупції, стану правозастосовної практики у сфері протидії корупції, сприйняття

та оцінки рівня корупції інститутами громадянського суспільства, а також діяльності з проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів [1, с. 104]. Вважаємо, що це визначення в повній мірі відповідає ключовим аспектам змісту процесу оцінки стану дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії корупції.

Основними завданнями антикорупційного моніторингу є: розробка та впровадження антикорупційних проєктів (планів боротьби з корупцією); виявлення та нейтралізація умов корупції; оцінка ефективності діяльності органів влади та місцевого самоврядування; оцінка рівня корупції; перевірка нормативно-правових актів на наявність корупціогенних факторів; профілактика проявів корупції; підготовка звітів щодо запобігання та протидії корупції; побудова поточних прогнозів та напрямів покращення антикорупційної політики [2, с. 131].

Фактично першим загальнодержавним моніторингом стану протидії корупції в Україні були дані досліджень, зібрані для розробки Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр., яка була згодом прийнята Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 р. № 1699-VII. У цій стратегії зроблено акцент на заходах, спрямованих на подолання корупції в найбільш уражених секторах економіки та державного управління. За результатами аналізу стану корупції з'ясувалося, що суттєвих реформ потребують майже всі ключові напрями державної політики, зокрема: створення спеціалізованих антикорупційних інститутів; представницькі органи влади; діяльність органів виконавчої влади; сфера державних закупівель; судова система та органи кримінальної юстиції; приватний сектор; посилення відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; доступ до інформації; створення доброчесної публічної служби; формування в суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції. Практичне впровадження заходів, передбачених Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки від 29.04.2015 р. № 265 (далі – Програма), тривало понад 5 років і завершилося створенням Вишого антикорупційного суду.

Згідно з Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки оцінка стану виконання зазначених заходів повинна проводитися на підставі щорічного звіту стану виконання Антикорупційної стратегії. Цей звіт включається до національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, проєкт якої подається спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики Верховній Раді України, Президенту України та Кабінету Міністрів України до 1 квітня року, наступного за звітним. Поточний моніторинг та координація виконання Програми повинен був здійснюватися Національним агентством з питань запобігання корупції (до його створення та початку діяльності – Мін'юстом). Оцінка ефективності Антикорупційної стратегії здійснювалася на основі: результатів щорічних досліджень стану корупції в Україні шляхом проведення широких статистичних спостережень та аналізу практики застосування антикорупційного законодавства; визначення рівня імплементації міжнародних стандартів у сфері антикорупційної політики.

Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики є основним документом, у якому відображається узагальнена інформація щодо ефективності формування та реалізації антикорупційної політики України. Стаття 20 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає, що проєкт такої доповіді готується спеціально уповноваженим органом, яким є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), який не пізніше 1 квітня оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та подає Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, Президенту України. На виконання покладених

завдань НАЗК має повноваження отримувати необхідну інформацію від усіх державних органів та органів місцевого самоврядування та організувати проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції. Крім того, НАЗК накопичує обсяг інформації про корупцію у ході реалізації власних повноважень у сфері запобігання корупції. Проєкт доповіді має бути схвалений Урядом та направлений до парламенту для розгляду під час проведення щорічних парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції, які проводяться не пізніше 01 червня. За результатами парламентських слухань повинні бути підготовлені відповідні рекомендації щодо коригування антикорупційної політики [3, с. 6]. Таким чином, досягається мета періодичної оцінки ефективності антикорупційної діяльності та вироблення заходів із її удосконалення.

Крім того, за активністю реалізації антикорупційних реформ в Україні уважно слідкує громадськість та міжнародні антикорупційні громадські організації, що є показником щирої зацікавленості населення у проведенні реальних заходів, направлених на протидію корупції. Результатами їх детального аналізу є Альтернативні звіти з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики у 2019 та 2021 роках. Авторський колектив цих звітів складають представники правової науки, юридичної практики, незалежних експертів та громадських організацій, зокрема, Transparency International Україна, ГО «StateWatch», Центр політико-правових реформ.

Регулярно також проводяться дослідження стану корупції в Україні шляхом проведення широких статистичних спостережень та аналізу практики застосування антикорупційного законодавства. Найбільш відомими серед них є результати опитування «Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність» у 2017, 2020 та 2021 роках [4]. Соціологічні дослідження рівня корупції та сприйняття корупції включають опитування підприємців, експертів та населення, проведені за розробленою НАЗК Методикою стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні. Аналітична робота проводилася за фінансової підтримки Координатора Проєктів ОБСЄ в Україні, а також Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). Крім зазначеного НАЗК проводяться багато узагальнень практики, статистичних спостережень та досліджень щодо корупційних ризиків у різних сферах життєдіяльності суспільства, формування негативно ставлення населення до корупції, громадської оцінки ефективності антикорупційної політики держави та інше.

Результати опитування «Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність» у 2020 р. стали підґрунтям для формування найбільш пріоритетних сфер у запобіганні та протидії корупції на 2021–2025 роки, а саме, створення Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки [5]. Всі попередні напрацювання щодо перспективних напрямів розвитку антикорупційної політики були враховані та, нарешті, прийняті у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 р. № 2322-IX. Цим Законом було суттєво доповнено розділ 3 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) «Формування та реалізація антикорупційної політики». Так, з'явилися статті присвячені Державній антикорупційній програмі з виконання Антикорупційної стратегії (ст. 18-1), координації реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії (ст. 18-2), моніторингу та оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (ст. 18-3) та Інформаційній системі моніторингу реалізації державної антикорупційної політики (ст. 18-4).

Вище зазначені положення остаточно закріпили за Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) повноваження у сфері державного моніторингу та оцінки ефективності реалізації Анти-

корупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії. Для цього спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції та виконавці державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, у межах повноважень, щорічно до 15 лютого подають до НАЗК статистичну інформацію про результати своєї роботи з обов'язковим зазначенням таких даних: кількість зареєстрованих кожним із спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та кількість обвинувальних актів, переданих до суду у провадженнях про кримінальні корупційні правопорушення; кількість заведених оперативно-розшукових справ та їх результативність; кількість осіб, стосовно яких до суду направлено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також кількість осіб, стосовно яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією; кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією (з виокремленням інформації про осіб, провадження стосовно яких здійснювалися у зв'язку з повідомленнями викривачів); кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили виправдальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень та стосовно яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення та іншу інформацію (ст. 18-3 Закону України «Про запобігання корупції»).

Новацією стало й впровадження Інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики (ст. 18-4 Закону), яка забезпечує відкритий цілодобовий доступ через офіційний веб-сайт НАЗК до наявної інформації, що, зокрема, включає: статистичні дані про результати роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а також виконання заходів державної антикорупційної програми з виконання

Антикорупційної стратегії відповідними виконавцями заходів; результати моніторингу та оцінки ефективності реалізації антикорупційних стратегій і виконання заходів державних антикорупційних програм; національні доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики; інформацію про результати виконання позапланових заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва. Доступ до цієї інформації надається шляхом можливості перегляду, копіювання та роздрукування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання.

Таким чином, за останні 8 років сформовано фундамент національного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, що продовжує розвиватися та вдосконалюватися. Так, було імплементовано інструменти, направлені на завчасне виявлення потенційних ознак корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також недопущення їх перетворення у злочинні діяння. До них можна віднести: фінансовий контроль та перевірка декларацій (розділ 7 Закону); моніторинг способу життя суб'єктів декларування; антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів (ст. 55 Закону); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (розділ 5 Закону); обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23, 24 Закону); обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27 Закону); запровадження антикорупційних програм та посади антикорупційного Уповноваженого (розділ 10 Закону); інститут викривачів корупції (розділ 8 Закону); оцінка корупційних ризиків у діяльності органів влади та інше. Всі зазначені інструменти є водночас і складовими елементами антикорупційного моніторингу, який на сьогодні починає набувати в Україні законодавчої визначеності. Попереду ще довгий процес формування та відточення механізмів оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики, проте міцний фундамент вже закладено.

ЛІТЕРАТУРА

1. Берднікова К. Антикорупційний моніторинг в Україні: особливості та перспективи запровадження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2013. Вип. 95. С. 103-106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2013_95_31
2. Кулик К. Д. До питання запровадження антикорупційного моніторингу в Україні. *Юридична осінь 2020 року* : зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених (Харків, 23 листоп. 2020 р.). Харків, 2020. С. 129-131.
3. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/Natsdopovid-2016.pdf>
4. Результати опитування «Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність» у 2017, 2020 та 2021 роках. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/doslidzhennya-koruptsiyi/>
5. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsijna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf>